

Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115529927>





















CAI

EO

-E43

VOL. 1 • NO. 1 • JUNE 1999

Government  
Publications

26



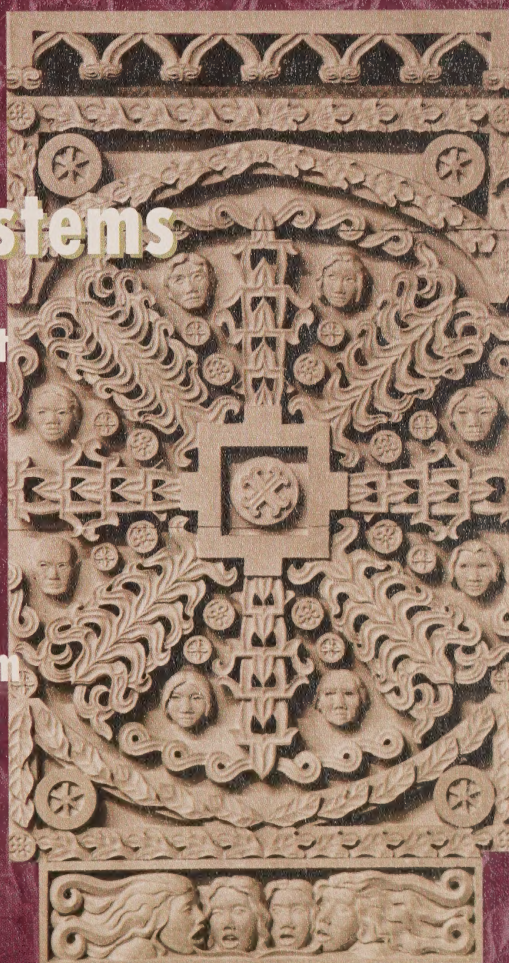
# ELECTORAL Insight

A MAGAZINE PRODUCED BY ELECTIONS CANADA TO PROMOTE EXCELLENCE AND LEADERSHIP IN ELECTORAL MATTERS

## Review of Electoral Systems

Right-to-vote Activist  
Still Stands Tall  
But Who Was  
Nellie McClung?

Australia:  
The 1999 Referendum  
on the Republic





# Contents

VOL. 1 • NO. 1 • JUNE 1999

- 1 The Chief Electoral Officer's Message**
- 2 Review of Electoral Systems**
- 2 Introduction**  
Alain Pelletier
- 3 Criteria for Assessing Electoral Systems**  
André Blais  
A review of the criteria for assessing existing and proposed electoral systems
- 7 Plurality-majority Electoral Systems: A Review**  
John C. Courtney  
A review of the advantages and disadvantages of the first past the post, alternative vote, block vote and two-round systems
- 12 Proportional and Semi-proportional Electoral Systems: Their Potential Effects on Canadian Politics**  
Heather MacIvor  
Consideration of the single transferable vote, single non-transferable vote, list-proportional representation and mixed-member plurality systems
- 17 A Summary of the Jenkins Report (United Kingdom)**  
Alain Pelletier  
A summary of the report of the Independent Commission on the Voting System
- 20 Right-to-vote Activist Still Stands Tall But Who Was Nellie McClung?**  
Wayne Brown  
The life and accomplishments of Canada's most formidable women's rights leader
- 23 Australia: The 1999 Referendum on the Republic**  
Margaret Meneghel and Helen Gladstones  
Getting ready to vote on whether Australia should become a republic
- 26 Electoral News in Brief**
- 28 Electoral Facts**  
Wayne Brown  
In this first edition of a regular column, a look back at the electoral "firsts" in Canada this century

## THE COVER

Eleanor Milne, Chris Fairbrother and Marcel Joanisse  
*The Vote* (1979-1980)

Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm, House of Commons, Ottawa

Sixth in a series of sculptures on the east wall of the House of Commons chamber, *The Vote* is a wheel-shaped high relief with a central "X", the traditional mark made on the ballot when voting. The spokes of the wheel represent Canada's rivers, symbolizing the great distances Canadians once travelled to exercise their franchise. The faces represent the various races and the two sexes in the population, all of whom now have the right to vote. The base stone shows four heads with flowing hair whose mouths shape, in song, the first syllables of Canada's national anthem, "O-Can-da".

*Electoral Insight* is prepared by Elections Canada and is published biannually. *Electoral Insight* is intended for those interested in electoral and related matters, including parliamentarians, officials of international and domestic electoral management bodies, election officers and academics. The opinions expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be of interest to *Electoral Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed. If used, submissions will be edited for length and clarity as necessary.

Please address all contributions and letters to the Editor, *Electoral Insight*, Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada K1A 0M6.

## EDITORS

WAYNE BROWN  
ALAIN PELLETIER

## PUBLICATIONS MANAGER

FRANCINE DALPHOND

## ASSISTANT PUBLICATIONS MANAGER

CHANTAL JACOB

## EDITORIAL COMMITTEE

FRANCINE DALPHOND  
CHRISTINE JACKSON  
CHANTAL JACOB  
CAROL SÉGUIN

## GRAPHIC DESIGN

GRIFFE DESIGN INC.

## PRODUCTION STAFF

INDRA ANCANS  
ESTHER BEAUDRY  
PIERRE BERNIER  
CAROLINE BOUCHARD  
AMÉLIE CHRÉTIEN  
PIERRE CREMER  
TERESINHA DA SILVA  
MARIE-JOSÉE GUERTIN  
SARAH HUBBARD  
MARIE-JOSÉE LEURY  
PAMELA MARJERISSON  
MISKA TÊTU

## FOR MORE INFORMATION

CONTACT ELECTIONS CANADA:

TELEPHONE:

1 800 INFO-VOTE (1 800 463-6868)

WEB SITE:

<http://www.elections.ca>

© ELECTIONS CANADA 1999

CATALOGUE NO.: SE2-1/1999-1

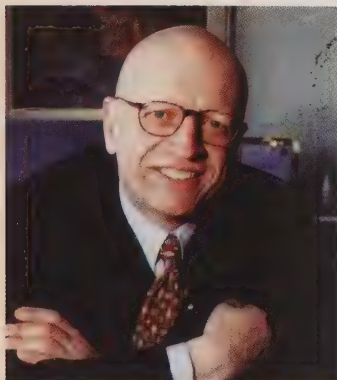
ISSN 1488-3538

EC 91820

ALL RIGHTS RESERVED

PRINTED IN CANADA





Jean-Pierre Kingsley  
Chief Electoral Officer, Elections Canada

## The Chief Electoral Officer's Message

**E**lections Canada created *Electoral Insight* as a forum for discussing the electoral process, and to encourage the collaborative spirit that is growing among electoral agencies and our stakeholders and partners. We hope everyone concerned with electoral matters will use it to exchange knowledge and to inform Canadians about important issues.

In recent years, the environment and dynamics of electoral administration have changed significantly. Many countries have undergone democratization, new technologies have emerged, governments have rationalized their operations and become more accountable. As a result of these and other factors, collaboration among electoral organizations, government and the private sector has grown. The information exchange that accompanies such collaboration often leads to new methods that increase the effectiveness and accessibility of the electoral process.

The National Register of Electors exemplifies this kind of productive collaboration. The Register grew out of an electronic list of electors created by Elections Canada with the co-operation of the public sector in 1992. The 1996 legislation that established the Register permits further collaboration, and the Chief Electoral Officer has concluded agreements with federal, provincial and territorial departments to update it and with provincial electoral agencies to share data for electoral purposes.

Our involvement on the international front, which is based on bilateral or multilateral partnerships, is another example. No longer only election observers, we also provide professional electoral assistance, and we learn much from these exchanges.

Further examples include the Advisory Committee of Registered Political Parties, which I chair, and our research program. The Advisory Committee furthers better mutual understanding of electoral procedures and the search for useful alternatives. And through our research program, we have established links with the academic community and other research centres.

*Electoral Insight* will be published biannually and include articles about Canada and other jurisdictions, by academics, our staff, other election officers, and the public. I welcome your comments to make it a better product. ✕

Jean-Pierre Kingsley





# REVIEW OF **Electoral Systems**

ALAIN PELLETIER, POLICY AND RESEARCH MANAGER, ELECTIONS CANADA

On April 23, 1999, the Advisory Committee of Registered Political Parties, which is chaired by the Chief Electoral Officer of Canada, conducted a review of electoral systems and their potential implications for Canada.

**T**HREE CANADIAN POLITICAL SCIENTISTS WERE INVITED TO PRESENT PAPERS. Professor André Blais (Département de science politique, Université de Montréal) addressed the criteria for assessing electoral systems. Professor John C. Courtney (Department of Political Studies, University of Saskatchewan) reviewed the advantages and disadvantages of the plurality-majority systems. Finally, Professor Heather MacIvor (Department of History, Philosophy and Political Science, University of Windsor) reviewed proportional and semi-proportional electoral systems.

The recurring theme of the presentations was that no electoral system is perfect, because none of them can perfectly achieve proportional representation, including the representation of women, Aboriginal and ethnocultural minorities. According to Professor MacIvor, if a change from the current process were to be contemplated, the choice of a new electoral system should be made through a binding referendum to be put before Canadian electors.

Summaries of the three papers are presented here. The full text of each paper is available on Elections Canada's Web site at [www.elections.ca](http://www.elections.ca). ❧



# Criteria for Assessing Electoral Systems

ANDRÉ BLAIS  
DÉPARTEMENT DE  
SCIENCE POLITIQUE,  
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

THE CHOICE OF AN ELECTORAL SYSTEM HINGES ON TWO SETS of judgments: *empirical* judgments about the likely consequences of the various options and *normative* judgments about how “good” or “bad,” and “important” or “trivial” these consequences are. In this paper, I concentrate on the second dimension.

I follow two approaches. I start with a theoretical reflection. I ask: Why do we believe it is a “good” thing that legislators be chosen by the people in a fair and honest election? I identify two

major benefits that are presumed to flow from democratic elections and I examine the conditions that must be fulfilled for these goals to be achieved. These conditions help us to specify criteria for assessing electoral systems. I then review the debate over electoral systems and point out additional criteria that have been invoked in that debate.



I define an electoral system as the set of rules which govern the process by which citizens' opinions about candidates and parties are expressed in votes and by which these votes are thereafter translated into the designation of decision-makers (see Blais 1988). An electoral system comprises the constituency structure (how many representatives are to be elected in each constituency?) the ballot structure (how are electors supposed to express their opinions?) and the electoral formula (what conditions must be fulfilled in order to be elected?).

## What Should Elections Accomplish?

There are two major reasons why we may be better off with elected representatives than with a dictator. The first is that the policies adopted by elected representatives are more likely to reflect the views of the majority. The second is that conflict is more likely to be dealt with peacefully in a democracy.

We believe that the holding of elections increases legislators' sensitivity to public opinion and that, as a consequence, there will be congruence between what citizens want and what governments do. How and why is this congruence supposed to occur?

The first mechanism is *accountability*. If politicians attempt to maximize the probability of being elected (or re-elected) they will propose policies that correspond to the views of the greatest number of electors and they will implement these policies if they are elected in order to increase their probability of being re-elected next time.

Once elected, legislators are free to do what they want. But electors are able not to re-elect them if they feel their representatives have not done a good job. This creates an incentive for representatives to be

sensitive to the views of their constituents. This suggests a first criterion for assessing an electoral system: Does it produce legislators and governments that are easily *accountable* to voters? The concern is that it should be easy for voters to determine who is responsible for the decisions that have been made and to dismiss those people if they have not performed adequately.

The second mechanism is *representation by reflection*. If electors vote for candidates who best represent their views, the legislature is likely to reflect the overall distribution of viewpoints and perspectives in society. If opinions in the legislature accurately reflect those in society, the decisions that legislators make should resemble those that citizens would have made in a direct democracy.

There is no guarantee that a legislator who shares my perspectives will not start behaving differently once elected. But it is reasonable to assume that our interests are more likely to be defended by legislators who are similar to us. Here is a second criterion for assessing an electoral system: Does it produce legislatures and governments that are broadly *representative* of the electorate?

The second major virtue perceived in elections is that they allow citizens to resolve their conflicts peacefully. Votes substitute for arms. This raises the question of why, or under what conditions, losers peacefully accept the outcome of the election.

There are three main reasons. First, because they believe that some basic rights

will not be infringed upon by the government. This is why we have institutions such as a charter of rights and freedoms. Second, because they believe that even though they may have lost this time there is a real possibility that they will win another time (in the next election) or place (they may lose in a federal election but win in a provincial one). Third, because, even though they do not like the outcome, they recognize that the procedure is legitimate.

Consider a small minority group within a democratic polity that always finds itself on the losing side on the major issues of the day. Even though legislators may be selected through perfectly democratic elections, this group may well feel that electoral democracy is deeply unsatisfactory. Groups will accept the outcome of elections provided they feel that the process is *fair*, that it is not systematically *biased* against them. This leads me to enunciate a third criterion: Does the electoral system produce legislatures and governments that are *system-*



... the holding  
of elections  
increases  
legislators'  
sensitivity  
to public  
opinion ...

*atically biased* against certain groups or interests? I call this criterion *fairness* (and this is the concept that is most widely used in the literature) but in my mind what really matters is the absence of a systematic bias.

Losers in an election may finally accept the outcome because they perceive the electoral procedure to be legitimate. But what makes the election device legitimate? I would argue that what is most critical for an election to be judged legitimate is the perception that each vote counts the same. This



is so because the most fundamental principle in a democracy is that each person should have equal rights. Hence a fourth criterion: In the election, does *each* vote count equally?

This theoretical discussion has led me to suggest four criteria for assessing electoral systems: accountability, representativeness, fairness, and equality. There is some overlap between the last three criteria. Those who are most concerned with these criteria wish to improve the quality of representation to prevent exploitation of some groups in society over others. Those who are more concerned with accountability give priority to citizens' capacity to "throw the rascals out," possibly because their greatest fear is "protection of individuals and groups from tyrannical exploitation by government" (Katz 1997, 309).

## Reviewing the Debate on Electoral Systems

The four criteria identified above are prominent in the debate over electoral systems (see Blais 1991), but other values are also invoked. This suggests that the list of criteria has to be expanded.

The first two values that need to be considered are: *effectiveness* and *accommodation*. An important aspect of the debate over electoral systems is stability. A standard argument against proportional representation (PR), for instance, is that it may produce unstable governments. This raises two questions: Is stability always a good thing? and Why is it a good thing?

It is difficult to argue that stability as such is always good. We would be concerned, I think, if the same government were to rule over a very long period of time. Too much stability may be bad. This is why I do not put stability on my list of criteria.

At the same time, it is difficult not to agree that the state cannot adequately function if governments are reconstituted every month. We want an *effective* government, a government that is capable of effectively managing the state. Too much instability is (rightly) perceived to undermine government *effectiveness*. I prefer to talk about effectiveness than about stability because the former is a more inclusive criterion. A minimum degree of stability may be a necessary condition of effectiveness but there are others, such as a minimum level of cohesion within the cabinet.

Another value that is invoked, this time by proponents of PR, is that of compromise. The party(ies) in power must be able to implement the policies it (they) had promised during the election campaign. But we do not want the government to have too much power either; we do not want it to be able to impose its will all the time. We want a government that is both firm and open-minded, that is willing to make concessions to preserve social peace.

It is impossible to reach all collective decisions by consensus. This would entail a veto power for all groups and a most ineffective government. But we hope that governments will try hard to find compromises in order to prevent social conflicts from becoming too divisive. We want governments to manifest a *sense of accommodation*.

There is a tension between effectiveness and accommodation. A government that is

effective gets out to implement the policies it had advocated during the election campaign. A government that seeks accommodation will consult widely before making final decisions and will look for compromises that will be acceptable to as many groups as possible. These objectives are partly contradictory. It seems to me that most people want to prevent extreme ineffectiveness and complete absence of accommodation. I thus propose a fifth criterion: Does the electoral system produce legislatures and governments that are *both effective and accommodating*?

The debate over electoral systems also raises issues about the role of parties in a democracy. According to most analysts, parties are absolutely essential in a democracy. As Schattschneider (1942, 1) put it in his famous defence of political parties, "The political parties created democracy and ... modern democracy is unthinkable save in terms of the parties."

For this reason, we want an election to produce a strong party system. This may create another problem. With

"party government," the party decides and the individual legislator has to vote the way his or her party says. The consequence is that electors do not have any control over their representatives.

Here again, there is a tension. We want strong parties and parties are meaningless if they are not cohesive. But we do not want parties to be too strong. We want our representatives to be sensitive to our concerns and not to always cave in to the dictates of the party.



"The political parties created democracy and ... modern democracy is unthinkable save in terms of the parties."

The upshot, again, is that we want to avoid the extreme situations where parties lack cohesion or where they entirely control the behaviour of their elected members. Hence my sixth criterion: Does the electoral system produce *relatively strong parties and relatively strong representatives*?

The final issue concerns the quality of the information provided by the vote. Let me start with a truism. The more *precisely* voters are allowed to express their views on the ballot, the greater the likelihood that what governments do will reflect what citizens want.

The truism may seem trivial but it has important implications. We should prefer a ballot in which voters are allowed to express not only their first choice but also their second or third choices, and a formula that takes into account these second or third choices. Likewise, we should prefer a system in which voters are allowed to express their specific views about the parties, the leaders and the local candidates over one in which those distinctions cannot be made.

In the same vein, we should prefer an electoral system in which there is strong congruence between vote choice and preferences. In other words, we would like voters to vote *sincerely* rather than *strategically*, because the more sincere the vote is, the more accurately it reflects voters' preferences. And representation by reflection works only if voters vote (sincerely) for parties or candidates that are closest to their views about what governments should do.

For all these reasons, we should look for an electoral system in which the vote reflects as precisely as possible citizens' preferences. But precision cannot be achieved without cost. The most obvious cost is complexity. Ranking the ten candidates running in one's constituency from one to ten is more

demanding than just indicating one's first choice. In other words, we also like simplicity. This leads me to propose a seventh criterion: Is the vote both *simple enough and a relatively precise reflection of citizens' preferences*?

## Conclusion

My reading of the literature on electoral democracy and on the debate over electoral systems has led me to formulate the following criteria for assessing existing and proposed electoral systems: accountability, representativeness, fairness, equality, effectiveness, accommodation, party cohesion, freedom for representatives, simplicity and precision.

It should be obvious that no electoral system can fully satisfy all of these criteria. I would argue that in such a situation we should aim for a solution that is satisfactory rather than optimal. A prudent approach is, in my view, to devise an electoral system that is devoid of serious shortfalls.

My presentation was meant to be theoretical. I believe it is important to distance oneself from the peculiarities of our situation and to reflect broadly on the bases on which we should assess democratic institutions. The arguments put forward by advocates of the various options are basically the same all over the world.

This being said, there is a special emphasis in Canada, and it is on the question of regional representation. It is no accident that the most important proposal for electoral reform in Canada, advanced by the Task Force on Canadian Unity, was meant "to contribute substantially to the building of national parties in the regions from which they are effectively excluded from Parliament" (Irvine 1985, 106-107). And it is no accident that, according to its author, the

major advantages of a recent proposal "concern the incentives for nationwide political appeals and its strong tendency to reduce under-representation of some regions in the governing party" (Weaver 1997, 511). ❧

## REFERENCES

- Blais, André. 1988. "The Classification of Electoral Systems." *European Journal of Political Research* 16: 99-110.
- Blais, André. 1991. "The Debate Over Electoral Systems." *International Political Science Review* 12: 239-260.
- Irvine, William P. 1985. "A Review and Evaluation of Electoral System Reform Proposals." In *Institutional Reforms for Representative Government*, ed. Peter Aucoin. Toronto: University of Toronto Press.
- Katz, Richard S. 1997. *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press.
- Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Weaver, R. Kent. 1997. "Improving Representation in the Canadian House of Commons." *Canadian Journal of Political Science* 30: 473-512.

# Plurality-majority Electoral Systems: A Review

JOHN C. COURTNEY

DEPARTMENT OF  
POLITICAL STUDIES,  
UNIVERSITY OF  
SASKATCHEWAN

Plurality-majority systems include first past the post (FPTP), alternative vote (AV), block vote (BV), and two-round (TR). This summary explores their implications for the allocation of seats, regionalism, and the representation of women and Aboriginal persons in Canada.



THREE CONSIDERATIONS SHOULD BE BORNE IN MIND. The first two stem from the fact that every electoral system contains distinctive elements; the third is unique to Canada.

1 Political parties find it "rational" to pursue strategic alternatives that maximize their chances of winning. Incentives contained in any method of converting votes into seats differ from one electoral system to another. In Canada, the principal incentive for any party intent on forming a government is to appeal to a wide cross-section of voters.

Canada's major "brokerage" parties have sought to accommodate social and regional differences under FPTP. Coalitions have been built *within* Canadian parties, rather than *between* them, reflecting an incentive contained in FPTP for parties to minimize inter-regional and inter-linguistic conflicts. It cannot be assumed that the same incentives for parties to broker social cleavages would be present in other electoral systems.

2 Voters also have strategic choices. These are influenced by the number of votes they have been allocated, the way preferences may be ordered, and the manner of distributing votes among the candidates. Different electoral systems can prompt different voting behaviour. It cannot be assumed that every voter would support the same party under one system as another.



3 Determining the size of the Commons is a matter separate from choosing an electoral system. Under the *Constitution Act*, Parliament has the exclusive power to determine the number of seats to which each province or territory would be entitled. No reference to an electoral system is contained in the *Constitution Act*.

According to the *Representation Act* (1985), the number of seats assigned to a province or territory cannot be reduced from what it had been in 1976 or during the 1984-85 Parliament, whichever is less. A 1915 constitutional amendment assured the provinces that they will never have fewer seats in the Commons than they have in the Senate. This "senatorial floor" was included in the *Constitution Act* (1982) as one of the sections requiring approval by Parliament and all provinces before it could be amended.

Any move to adopt a new formula for allocating Commons seats would require amending the 1985 statute. If the guarantees of the senatorial floor were to be changed, the Senate abolished, or changes made to the number of senators to which the provinces were entitled, a constitutional amendment would be required.

The way in which seats are distributed within the provinces is a function of the type of system used to elect MPs. Single-member constituencies serve as the base for FPTP, AV, and TR. They could continue to be established under the existing *Electoral Boundaries Readjustment Act* (1985) (EBRA). For elections under BV, multi-member districts would need to be created, the EBRA (1985) would have to be altered to reflect the constituency requirements of the new electoral system, and the boundaries of the new and larger districts would have to be drawn.

## First Past the Post

**FPTP** is the most widely used electoral system in the world. In 1997, 68 out of 211 countries, comprising 45 percent of the world's population, chose their national legislatures through FPTP. Canada was one of them. FPTP is a misnomer, for there is technically no "post" for candidates to get by. Very simply, the person with the most votes wins. To win in a two-member contest, a candidate must gain a clear majority of the valid votes cast. When three or more candidates contest an election there is no certainty that the winner will gain a clear majority.

### ADVANTAGES

- FPTP is the easiest electoral system for the voter to use and to understand. Nothing is simpler than casting one "X" for a single candidate.
- FPTP is the most familiar of all electoral systems to Canadians. It has been used in all federal and most provincial elections since 1867.
- Vote counting is simple and speedy. Usually, within a few hours of the close of polls Canadians know who their new government and opposition will be.
- In general, Canada's FPTP system has tended to produce single-party majority governments. In the 36 Canadian general elections since 1867, all but eight have brought one party to power with a majority of seats. This is seen as an advantage, because it implies a greater likelihood of government stability than would be found in a coalition government formed of two or more parties.
- FPTP in Canada has favoured broadly-based, accommodative, centrist parties. By winning office with a majority of the

seats, a "catch-all" party generally succeeds in creating a coalition of supporters and MPs drawn from different regions, and different linguistic and ethnocultural groups. The government draws part of its strength from being an *intra-party* coalition rather than a less stable *inter-party* one.

- Extremist parties have not fared well under FPTP in Canada.
- FPTP is based on geographically-bounded constituencies, each electing a single member. This establishes an obvious, easily understood link between constituents of a district and "their" MP, and stands in contrast to the more complex representational relationships that result from proportional electoral schemes in multi-member districts.
- A government's responsibility and accountability to the voters at election time is directly established under FPTP.

### DISADVANTAGES

- FPTP has a demonstrated tendency to convert votes into seats in a seemingly arbitrary and often unfair manner. Canadian history contains many examples of that. Charges of "unfairness" in converting votes into seats have been levelled at Canada's system for three reasons.
- (a) A party forming a majority government has rarely been elected with a majority of the popular vote. In only three of the 23 elections since 1921 has a party won a majority of the seats and been supported by a majority of voters. The lowest level of popular support to translate into a majority government came in 1997 when the Liberals won 51.5 percent of the seats with 38.5 percent of the vote.

(b) A party forming a government may receive a smaller share of the popular vote but still win more seats than its principal competing party. This has happened three times since Confederation: in 1957, 1962, and 1979. In 1925, the Liberal government continued in office although it won both fewer seats *and* fewer votes than the Conservatives.

(c) A party winning at least as much, if not more, of the popular vote as another party may end up with fewer seats. In 1997, the Reform Party and the Progressive Conservatives won 19.4 percent and 18.8 percent of the vote respectively, but Reform elected 40 more MPs than the Tories. The Bloc Québécois elected twice as many members as the NDP, but with fewer votes (10.7 percent to 11.0 percent).

FPTP can reward regionally strong parties, penalize nationally weak ones, and discriminate against some, but not all, parties by denying them their "fair" share of seats. Major national and strong regional parties tend to be the principal beneficiaries of the system. All other parties pay an electoral cost by having either too diffuse a support base nationally or too little in the way of regionally concentrated support.

- Electors who support an unsuccessful candidate in a FPTP constituency may sense after the election that they are somehow "unrepresented."
- The picture painted of a party's support by the number and location of seats it has won is often a misleading portrayal of the actual level of electoral support that it received. The results from the 1997 election would suggest that, because the Reform party elected no members from Ontario, it had gained

little support there, whereas the fact was that almost one of every five Ontario voters supported the party.



Electors who  
support an  
unsuccessful  
candidate  
in a FPTP  
constituency  
may sense after  
the election  
that they are  
somehow  
"unrepresented."

- Once in the Commons, a party with few or no MPs from any region may find it difficult to support or to understand policies that are of critical importance to any area of the country from which they have no members. The unrepresentativeness of party caucuses is seen as a contributor to inter-regional frictions in Canada.
- FPTP's tendency to produce single-party majority governments is seen by some to be an advantage. To others it is a drawback. Favouring a coalition government that includes representatives from two or more parties, they argue that a multi-party government represents a larger cross-section of society and forces

compromise among more regionally, linguistically, or culturally uniform parties.

- FPTP does not take a voter's preference orderings into account. The failure to allow ranking of candidates and the limitation imposed on the voter of casting a single "X" can lead to perverse results, such as (in the extreme) the election of a constituency's least preferred candidate.
- Women and Aboriginal persons have never gained seats in the Commons commensurate with their share of the total Canadian population. The explanation for the poor showing of women and members of Aboriginal communities is a complex mixture of social, cultural, and political factors. Both groups were late in getting the franchise and the right to run for public office: 1920 in the case of women, 1950 for the Inuit, and 1960 for status Indians. Party structures have remained overwhelmingly the preserve of white males. This has affected negatively party recruitment of female and Native candidates for public office.

FPTP limits the entry point for anyone wanting to run for office to a single nomination per party per constituency. Without that nomination and party endorsement, women and Aboriginal Canadians can run only as independent or non-affiliated candidates, and will likely find it more difficult to be elected. The weakness of FPTP on this point is apparent when its record is compared with proportional electoral schemes in some other parts of the world. Proportional systems based on party lists are generally considered to offer incentives for parties to construct socially-diverse lists in order to maximize the likelihood of gaining the electoral support of a wide cross-section of the electorate.

## Alternative Vote

**AV** is a rarely used electoral system. In AV voters are required to rank their preferences numerically on the ballot paper. The person elected is the candidate gaining a majority of the votes. If no one receives a clear majority based on the first preferences, the candidate with the fewest first preferences is dropped and that candidate's second preferences are distributed among the remaining candidates on the ballot. The process continues until one candidate eventually receives a majority of the original + transferred votes.

### ADVANTAGES

- AV ensures a "majority" winner. This may not come on the initial count of ballots, but the gradual transfer of preferences creates a "manufactured majority" winner. AV is less likely to be faulted than FPTP for having "unfairly" converted votes into seats.
- AV allows for the full expression of a voter's preferences by ranking the candidates nominated.
- With the gradual elimination of candidates from a ballot, the votes of several aligned candidates can eventually accumulate to the point of enabling one of them to win.
- AV is based on single-member, territorially-bounded districts. As with FPTP, this makes for clear lines of representation, responsibility, and accountability.
- Based on the experience of Australia's House of Representatives, reasonably centrist and moderate parties can expect to form a majority government (either singly or in close alliance with a coalition partner) under AV.

### DISADVANTAGES

- For some voters, a rank-ordered selection may not be as easy to make as a single "X." As a preference ordering of a possibly large number of candidates must be completed for the ballot to be considered valid, some voters may be deterred from exercising their franchise.
- AV may be superior to FPTP in ensuring a majority winner but, like FPTP, it too can eliminate the most preferred choice.



AV allows for  
the full  
expression of  
a voter's  
preferences by  
ranking the  
candidates  
nominated.

- As with FPTP, large national parties and strong regional ones with concentrated pockets of support stand to do well.
- It is difficult to see how women, Aboriginal persons, or members of ethnocultural minorities that have traditionally not fared well under FPTP would do any better under an AV system. The same basic difficulty would remain, that is, of relying on a nominating process which is itself reflective of a larger problem of the political culture.

## Block Vote

**BV** is a variant of FPTP in multi-member districts. In 1997, 13 countries used BV. Electors are given as many votes as there are seats to be filled. In most systems, the elector is entitled to vote for individual candidates regardless of their party affiliation. Electors are free to use as many or as few votes as they wish. A variation of BV, called the *party block vote* (PBV), permits the elector to cast only one vote for a party list of candidates in a multi-member district, with the party receiving the largest number of votes (not necessarily a majority) electing all the members from that district.

### ADVANTAGES

- BV permits electors to choose among individual candidates and to cast, up to an assigned maximum number, an "X" for candidates of their choice.
- BV is simple to use and requires no preferential ordering of candidates. It would be familiar to Canadians who live in cities in which multi-member, "at large" municipal councils are elected.
- Under PBV, voters are usually given one vote to cast for party lists of candidates to be elected in the multi-member district. The parties may try to "balance" their lists to include individuals from social or ethnic groups. In Canada, such party lists could be constructed to include women, Aboriginal Canadians, and members of ethnocultural minority groups.

### DISADVANTAGES

- Whatever advantages might be achieved with fewer and larger districts would be more than offset by the physical size of the districts. They would be bigger than they now are and the links between



constituents and “their” MP less direct than under FPTP.

- BV can produce “super-majoritarian” results where one party can win virtually all the seats in a Parliament without having won much more (possibly even less) than a simple majority of the votes cast.
- BV can be as “unfair” as FPTP. When electors cast all their votes for members of a single party, BV simply repeats the disproportionality feature of FPTP in converting votes in seats. A party’s electoral success in different regions of Canada and the electoral success of women, and members of Aboriginal and ethnocultural minority groups could not be assured under BV.
- There is no guarantee of proportionality (converting votes into seats) in BV, nor is there any guarantee that the most preferred candidate(s) would get elected.

## Two-Round

**TR** the world’s third most commonly used system, is also known as a “run-off” or “double-ballot” system. Any candidate gaining at least a clear majority of the votes on the first ballot wins. If no one receives a majority on the first round of voting, all but the leading candidates are eliminated and a second round of voting takes place. The most common form of the second ballot system requires a majority run-off on the second ballot between the top two candidates from the first round of voting. In some TR systems, all candidates receiving a certain minimum percentage of the votes on the first round are entitled to run on the second ballot. When more than two candidates compete on the second ballot, a simple plurality of the vote is all that is needed to win.

## ADVANTAGES

- Run-off elections between two candidates produce majority winners.
- The direct relationship between constituent and member is retained, as is the greater sense of government responsibility and accountability that comes from a clearly established representational link.
- TR encourages the creation of coalitions between the two rounds. This can encourage a measure of inter-party or inter-candidate bargaining and trade-offs. These can be healthy in socially and ethnically diverse communities, encourage a measure of openness to public scrutiny of inter-elite bargaining, and help to accommodate inter-regional tensions or rivalries.
- Run-off elections tend to discriminate against extremist parties and favour accommodative parties aiming to construct winning coalitions.
- TR opens up more strategic possibilities than FPTP for both voters and parties. It permits electors to express first ballot true preferences, change their minds between ballots, or cast strategic votes on both ballots. A two- or three-week interval between the two votes enables parties to pursue mutually beneficial coalition-building strategies through policy and organizational trade-offs.
- TR would not be entirely foreign to Canadians who have watched or taken part in party leadership conventions.

## DISADVANTAGES

- TR places burdens on the political system that are not present in any single-vote electoral system. Operating two rounds of voting increases costs for party

organizations and electoral administrations. The additional burden placed on the electorate, in such respects as becoming informed of inter-ballot developments, considering further (possibly unexpected) alternatives, and generally getting interested enough to cast a second vote, helps to explain the typical drop-off in turnout that occurs between the two elections.

- Depending upon the outcome of the first round and the various strategies parties employ in their respective searches for coalition partners, the political and economic systems could go through a period of uncertainty and instability.
- TR does not ensure the distribution of votes into seats in any more proportionate ratio than other plurality-majority systems.
- TR may produce a majority winner, but there is no certainty that the most preferred candidate on the first ballot will even make it onto the ballot for the second round.
- Party coalitions that form for the purpose of winning the second ballot in a TR electoral system are not necessarily going to last once elected to Parliament.
- TR, like other plurality-majority systems, allows as much or as little social diversity as parties wish to encourage or establish at the level of district nominations. There is nothing specific in TR that suggests that in Canada a party would attempt to construct a representative socio-demographic corpus of candidates. ❧





# Proportional and Semi-proportional Electoral Systems: THEIR Potential Effects ON CANADIAN POLITICS

HEATHER MACIVOR

DEPARTMENT OF HISTORY, PHILOSOPHY AND POLITICAL SCIENCE,  
UNIVERSITY OF WINDSOR

Canada's single-member plurality (SMP) electoral system is no longer acceptable. Our representative democracy faces serious problems, including declining voter turnout, public discontent with our political institutions, the under-representation of women and minorities in the House of Commons, and growing regional divisiveness.

While proportionality is not the only criterion for evaluating electoral systems, a more proportional system – specifically, parallel mixed-member plurality (MMP) – would likely alleviate the problems just mentioned. Other alternatives include “top-up” MMP, single transferable vote (STV), single non-transferable vote (SNTV), and proportional representation based on party lists (list-PR). The two MMP systems are the most promising alternatives for Canada. Both produce greater proportionality in translating parties' national and regional vote shares into parliamentary seats. Both offer women, Aboriginal persons and minor-party candidates a better chance of election to the House of Commons. Parallel MMP, the less

proportional of the two, would still permit the election of single-party majority governments with less than half the popular vote. While no electoral system is perfect, parallel MMP would likely reduce the problems described above without necessarily making matters worse.

Ideally, an electoral system encourages voter turnout by giving each elector a meaningful influence over the outcome. SMP does not meet this standard. The percentage of eligible voters who exercise their franchise has fallen over the past four Canadian general elections, from 75 percent in 1984 to 67 percent in 1997.<sup>1</sup> While individual motivation to vote depends on several factors – including age, education, political interest, and satisfaction with the available choices – it is also influenced by the belief that one's vote is “wasted.”<sup>2</sup> In the 1997 Canadian election, almost 65 percent of the successful candidates won fewer than half of the valid votes in their ridings.<sup>3</sup> So at least half of the ballots were “wasted,” in the sense that they did not elect members of Parliament. Comparative studies conclude that “turnout is over eight percent higher in a PR election than in a plurality one.”<sup>4</sup> Finally, SMP discourages voters who wish to cast their ballots for parties or candidates with little or no chance of winning. This “psychological effect,” which punishes “third” parties and discourages their supporters over the long term, reduces their vote share under

SMP by about 20 percent relative to PR systems.<sup>5</sup> The greater the proportionality, the weaker the psychological effect.

Electoral systems directly affect the composition of legislative chambers. The more proportional the system, the more accurately the parties' seat shares in Parliament reflect their respective shares of the popular vote. Disproportional systems, such as SMP, distort party caucuses, both in their relative sizes and in terms of their regional composition. In a 1997 survey of proportionality in national elections from 1945 to 1996, Canada ranked 35th of the 37 cases studied.<sup>6</sup> Although the distortion of the parties' parliamentary representation is often expressed in abstract mathematical terms, SMP does real harm to some parties while unfairly helping others. In 1993 the federal Conservatives won 16 percent of the national vote, and less than one percent of the seats in the Commons. Although it had received millions of votes, the party was placed on a death watch because it elected only two MPs. In the 1997 election the Reform Party won 66 365 more votes than the Conservatives (out of almost 13 million), but its dominance in the West gave it three times as many seats.

SMP favours the largest party and regionally concentrated "third" parties – such as the Bloc Québécois – at the expense of the second-largest national party and "third" parties with widely diffused support (like the New Democratic Party [NDP]).<sup>7</sup> The brokerage function of the national parties in Parliament is seriously compromised. By over-rewarding regionally concentrated votes, SMP gives Canadian parties a powerful incentive to engage in divisive appeals. It also protects a governing party from the political consequences of losing support in smaller regions of the country if it can sweep a populous province such as Ontario, and it deprives entire provinces of cabinet representation. Two-thirds of the current Liberal caucus

comes from Ontario; 73 of the West's 88 seats are held by opposition parties, as are 21 of the 32 seats in the Atlantic and 49 of Quebec's 75 seats. Some would argue that if voters outside Ontario wanted to be represented in cabinet, they would have voted Liberal. But millions of voters did vote Liberal, and their votes were wasted. These seat distributions distort the wishes of the voters.

In recent years, the emphasis in the debate over SMP has shifted to the demographic reflection of the electorate in the House of Commons. Women constitute slightly over half of the Canadian electorate, but have never accounted for more than 21 percent of the House of Commons. While women are in a minority in every national legislature, female representation in the

## Glossary

ABBREVIATION	FULL NAME	DESCRIPTION
SMP	Single-member plurality	The country is divided into single-member constituencies. The voter chooses one of the candidates on the ballot. The candidate with more votes than any other wins the seat.
STV	Single transferable vote	The country is divided into multi-member constituencies. The voter ranks some or all of the candidates on the ballot. A Hare or Droop quota is calculated on the basis of the valid votes cast, and the first-preference votes are counted. Any candidate with more first preferences than the quota is declared elected, and his or her surplus votes are redistributed among the remaining candidates on the basis of second preferences. The counting continues, eliminating the lowest candidates and redistributing the surplus votes of the winners, until all the seats have been filled.
SNTV	Single non-transferable vote	As STV, except that each voter casts only one vote (instead of a maximum of one per available seat).
List-PR	List-proportional representation	The country is divided into multi-member constituencies (or is designated as a single multi-member constituency). Each of the parties lists its candidates on the ballot, and the voter chooses one of those lists. The lists can be open (the voter can express a preference among the candidates of her favourite party) or closed (a simple vote for a party). The seats are allocated on the basis of either a highest-average or a largest-remainder formula. When the number of seats for each party has been determined, they are filled by the candidates at the top of the lists.
MMP	Mixed-member plurality	Each voter casts two ballots: one for a candidate in an SMP constituency and one for a party list. In top-up MMP, the number of seats for each party is calculated on the basis of the list-PR votes and the number of SMP seats is subtracted to determine the number of list-PR seats to which each party is entitled. In parallel MMP the two groups of MPs are elected separately, and their combined totals determine each party's seat allocation.

Canadian parliament is only in the middle rank of Western democracies.<sup>8</sup> Canada ranks 11th out of 28 democracies in the proportion of female cabinet ministers.<sup>9</sup> There are several reasons why women are less likely than men to seek election to Parliament and why, once nominated, they are less likely to win. These include the wage gap, the gendered division of labour at home and at work, and persistent derogatory stereotypes about women.<sup>10</sup> But cross-national surveys consistently identify the electoral system as the most important variable affecting women's representation in national legislatures.<sup>11</sup> A more proportional Canadian electoral system would level the political playing field between men and women. It would also lower the barriers to members of minority groups who seek election to the House of Commons. At present, SMP works against ethnic, linguistic and other minority groups which are not territorially concentrated. The party lists used in the MMP system would give members of these groups a better chance to win election to the House of Commons. A similar argument has been made for Aboriginal Canadians, whose territorial concentration – particularly in northern ridings – has not yet sufficed to guarantee them a fair share of Commons seats.<sup>12</sup>

Finally, any discussion of alternative electoral systems must consider public and judicial opinion, and the practicality of various systems in a given setting. Electoral reform is not a burning issue in Canada, but there is evidence of public disenchantment with SMP. A 1990 national survey found that 42 percent of those who expressed an opinion accepted the distorting effects of SMP, while 75 percent preferred the principle of MMP (casting one ballot for a local candidate and a second ballot for a provincial party list).<sup>13</sup> While the Supreme Court of Canada has not yet assessed the constitutionality of SMP, its 1991 ruling on electoral boundaries suggests that SMP might fail a

court challenge. Madam Justice McLachlin, writing for the majority, held that "Each citizen is entitled to be represented in government. Representation comprehends the idea of having a voice in the deliberations of the government as well as the idea of the right to bring one's grievances and concerns to the attention of one's government representative. ..." <sup>14</sup> SMP denies a majority of citizens the "effective representation"



"Each citizen  
is entitled to be  
represented in  
government."

*Madam Justice McLachlin  
Supreme Court of Canada*

described in this passage, although it does give each citizen a single "government representative." A more proportional "mixed" system, which wastes fewer votes while preserving single-member constituencies, could guarantee the Charter right to "effective representation" as defined by the Court.

In the same Supreme Court judgment, the justices held that any alternative electoral system must be practical in a country with vast, underpopulated regions.<sup>15</sup> Any proposed electoral system which required the creation of multi-member constituencies in sparsely populated areas, where some ridings are already larger than most European countries, might not survive a court challenge under s. 3 of the Charter. Because the district magnitude largely determines the proportionality of a given STV or list-PR system – and a minimum of four seats per constituency is required for a

tolerably proportional outcome – such a system would be impractical in Canada. If we wish to enhance proportionality, we must do so without sacrificing single-member constituencies, at least in northern and rural areas.

While the effects of any electoral reform cannot be predicted with certainty, and one cannot apply the experience of one country to another, the literature on electoral systems offers some firm conclusions about the relative benefits of the systems listed in the introduction to this paper. STV is an unacceptable alternative, for four reasons. First, it requires multi-member constituencies. Second, it forces candidates from the same party to compete against each other directly. This can divide local party organizations, and it can also foster serious and persistent factional divisions in national parties. Third, the way in which surplus votes are redistributed can have a powerful and arbitrary impact on the outcome. Fourth, it can take days or weeks to count the votes and elect a government.

SNTV is equally unacceptable, both because it would require multi-member constituencies and because it would not guarantee sufficient proportionality.<sup>16</sup> List-PR systems, which also require multi-member constituencies, could deprive local party associations of the right to nominate candidates, depending on who prepares the lists. However, list-PR does have an excellent record of electing women and minorities.

Canada should adopt some form of MMP. Public and judicial opinion already appear to support the principle of a "mixed" system, which offers the advantages of SMP and list-PR while mitigating their disadvantages. Under top-up MMP, which is presently used in Germany and New Zealand, each party nominates two groups of candidates. The first group runs in SMP constituencies, just as candidates for the Canadian House of Commons do now. The second group competes on party lists, either



national or regional. When the ballots are counted, each party's share of parliamentary seats is calculated on the basis of its "second-ballot" vote. The second-ballot results are used to correct the disproportionality of the first-ballot results. This is the most proportional of the "mixed" systems.

Under top-up MMP, some party caucuses include substantially more "list" MPs than others. This need not be a problem, if all MPs are given substantial and clearly defined responsibilities.<sup>17</sup> SMP creates high turnover in the Canadian House of Commons, which is weakened by inexperienced members who lack policy expertise and a working knowledge of the rules. A more stable membership would make the Commons a more powerful legislative body,<sup>18</sup> as would a "class" of MPs with the time and energy for serious committee work, departmental oversight and legislative review. The real obstacle to adopting top-up MMP is the extreme proportionality of the seat allocations. Defenders of SMP argue that an excessively proportional electoral system would rule out single-party majority governments, and require the formation of "unstable coalitions." There are several flaws in this argument, not the least of which is the stability of many coalitions, but it must be taken seriously by those who would introduce a more proportional electoral system in Canada.

The second type of mixed system is parallel MMP. The crucial difference between top-up and parallel MMP is that in the latter system the seat total for each party is the sum of the seats won on both ballots (instead of being determined by the second-ballot result, as in top-up MMP). The seats won on the second ballot are added to those won on the first ballot; they are not used to correct the disproportional first-ballot results. Parallel MMP is therefore substantially less proportional than top-up MMP. While this may seem like a failing, it does

answer those critics who prefer single-party majority governments. By favouring the largest party nationally, parallel MMP permits the election of majority governments with a large minority of the popular vote – probably between 43 and 49 percent, as Table 1 suggests. It also gives every voter a chance to elect a second-ballot MP, reducing the problem of wasted votes and thereby boosting voter turnout, and it gives all of the major national parties a good chance to win

seats in every region. It also benefits women and minority candidates.

To gauge the relative proportionality of the two MMP systems and SMP, Table 2 compares the seat allocations under the three systems. While the Liberals are always the winners, their share of Commons seats varies from an artificial majority of 51.5 percent (SMP) to an extremely proportional 38.5 percent (top-up MMP). The two parallel MMP systems award the Liberals around

TABLE 1

### Approximate Seat Distributions Under SMP and Parallel MMP, 1984-1993

Party	1984 SMP	1984 MMP	1988 SMP	1988 MMP	1993 SMP	1993 MMP
Lib.	40	54	83	87	177*	157*
P.C.	211*	189*	169*	151*	2	24
N.D.P.	30	37	43	52	9	12
Ref.	—	—	—	—	52	52
B.Q.	—	—	—	—	54	47
Other	1	2	0	5†	1	3
TOTAL	282	282	295	295	295	295

\* Indicates a single-party majority government.

† Includes the Reform vote.

TABLE 2

### Party Seat Totals Under SMP and Three Variants of MMP

Party	Parallel MMP/ Provincial Lists	Parallel MMP/ National List	Top-up MMP	SMP
Lib.	139	138	116	155
Ref.	60	60	58	60
P.C.	36	36	57	20
B.Q.	38	39	32	44
N.D.P.	28	27	33	21
Other	0	1	5	1
TOTAL	301	301	301	301

Note: The above tables use actual voting data from Canadian federal elections for illustrative purposes; they should not be taken as projections of actual outcomes, because the voting pattern would almost certainly have differed under an alternative electoral system.



45 percent of the seats – not enough for a single-party majority government, but a comfortable plurality over the second- and third-place parties (Reform and the Progressive Conservatives, with 20 and 12 percent of the seats respectively).

While the effect of any electoral reform should not be overstated, and cannot be fully predicted, parallel MMP has enough potential to warrant serious official investigation and public discussion. The federal government should establish a commission of inquiry into the electoral system, with a mandate to recommend an alternative to SMP. A binding decision between the two systems should be left to a national referendum, preceded by an impartial campaign of public education about the issues involved in the choice. In recent years, several other established democracies – including New Zealand, Japan and Italy – have adopted variants of MMP in response to the failings of their existing electoral systems. The conditions are right for a similar leap of faith in Canada. ❧

## ENDNOTES

1. Chief Electoral Officer of Canada, *Thirty-Sixth General Election, 1997: Official Voting Results Synopsis* (Ottawa: Elections Canada, 1997), Table 4.
2. Jackman, Robert W., "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies", *American Political Science Review* 81:2 (1987), 405-423.
3. Alan Frizzell and Jon H. Pammett, eds., *The Canadian General Election of 1997* (Ottawa: Carleton University Press, 1998), 254-284.
4. Blais, André and R. Kenneth Carty, "Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?", *European Journal of Political Research* 18 (1990), 179.
5. Blais, André and R. Kenneth Carty, "The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger's Elusive Factor", *British Journal of Political Science* 21 (1991), 91.
6. Farrell, David M., *Comparing Electoral Systems* (London: Prentice-Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997), 146-147.
7. Cairns, Alan C., "The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965", in Douglas E. Williams, ed., *Constitution, Government, and Society in Canada* (Toronto: McClelland and Stewart, 1988), 114-115.
8. Studlar, Donley, "Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aboriginals Should", in Milner, Henry, ed., *Making Every Vote Count: Canada's Electoral System Reassessed* (Peterborough: Broadview, 1999), 129.
9. Arseneau, Thérèse, "Electing Representative Legislatures: Lessons From New Zealand", in Milner, ed., *Making Every Vote Count*, 144.
10. MacIvor, Heather, *Women and Politics in Canada* (Peterborough: Broadview, 1996), Chapters 7-9.
11. Rule, Wilma, "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies", *Western Political Quarterly* 40:3 (1987), 494-495; Norris, Pippa, "Conclusions: Comparing Passages to Power", in Norris, Pippa, ed., *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 214-215.
12. Studlar, "Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform?", 130.
13. Blais, André and Elisabeth Gidengil, *Making Representative Democracy Work: The Views of Canadians*, volume 17 of the research studies for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn, 1991), 55.
14. Reference re Provincial Boundaries (Saskatchewan), 1991 2 S.C.R.
15. Reference re Provincial Boundaries (Saskatchewan), 1991 2 S.C.R.
16. Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (Oxford: Oxford University Press, 1994), 41.
17. Jenkins, Lord, et al. (1998), *The Report of the Independent Commission on the Voting System* (London: UK Home Office), Chapter 7.
18. Franks, C.E.S., *The Parliament of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 73-79.

# A Summary of the **Jenkins** *Report* (United Kingdom)

ALAIN PELLETIER  
POLICY AND RESEARCH MANAGER,  
ELECTIONS CANADA



Photo: British Tourist Authority

In December 1997, the British government established the Independent Commission on the Voting System, chaired by the Right Hon. Lord Jenkins of Hillhead, to recommend an alternative to the first past the post (FPTP) system now used in the United Kingdom that could be put before the electorate in a government referendum. In October 1998, its report was presented to Parliament by the Secretary of State.

The Commission received more than 1 500 written submissions, from members of the public, academics, political parties, members of Parliament and various lobby groups. It also held public hearings across the UK and visited other countries (the Republic of Ireland, Germany, New Zealand, and Australia) to examine their electoral systems.

The Commission was guided by four requirements: "broad proportionality, the need for stable government, an extension of voter choice, and the maintenance of a link between MPs and geographical constituencies" (Report, Terms of Reference). It also wanted to ensure fairness and neither to increase nor reduce the roles of political parties and members of Parliament.

The Commission concludes that the current system has the advantage of usually leading to one-party majority government. On the other hand, the Commission feels that FPTP does not ensure fair representation of political parties, women and ethnic minorities. In addition, they observe that FPTP forces electors to give priority either to the selection of a constituency representative or to the determination of a national government, and that it narrows the terrain over which the political battle is fought.

As an alternative, the Commission proposes a variant of the additional member system, where constituency members and top-up members, who would be allocated according to party vote, would be elected by the alternative vote system in 80 top-up areas, cities and counties.

For the Commission, the election of constituency members by alternative vote presents three advantages:

"First, there will be many fewer "wasted votes" in the constituency side of the election, and far more voters will potentially influence the result. This, we hope, will encourage turn-out and participation. Second, it would encourage serious candidates to pitch their appeal to a majority of their constituents

(...) Third, because second and subsequent preferences may count, it will discourage individual candidates from intemperate attacks on their rivals (...)" (Report, par. 126)

The Commission suggests that top-up members would correct the disproportionality created by the constituency outcomes. Top-up members would be selected through an open list, giving the voter the capacity to discriminate among individuals, as opposed to a closed party list. The Commission has the opinion that a substantial degree of proportionality

could be obtained with a top-up of 15 to 20 percent (there are currently 659 members of Parliament).

The Commission believes that such a mixed system is flexible, as it will allow national, regional and local representation. The Commission also believes that the voter's choice would be enhanced, as the voter would not have to subordinate his or her view of the best individual candidate for the constituency to his or her choice of governing party or vice-versa.

In addition, the Commission believes that there is no evidence that such a system would produce less stability of government than the current system. In the Commission's view, a 50 percent

top-up rule would make coalitions the norm, and the electoral system chosen should not create continuous coalitions.

Based on the British tradition of considerable difference between county and borough members, the Commission does not see any problem in having two classes of MPs. In their opinion, the top-up members would represent the broader interests of the counties and cities in the House of Commons.



The Commission suggests that top-up members would correct the disproportionality created by the constituency outcomes.



The full report is available at the following Internet address: <http://www.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/4090.htm>

## Summary of Commission Recommendations

- ☐ That constituency members and top-up members be elected by the alternative vote system. The majority of MPs (80 to 85 percent) would continue to be elected on an individual basis and the remainder (15 to 20 percent) on a corrective top-up basis.
- ☐ That the second vote determining the allocation of top-up members allow the voter the choice of either a vote for a party or for an individual candidate from lists put forward by the parties.
- ☐ That the allocation of top-up members be made using the following method:
  1. the number of second votes cast for each party would be counted and divided by the number of constituency MPs plus one gained by each party in each area;
  2. the party with the highest number of second votes after this calculation would be allocated the first top-up member;
  3. any second additional member for an area would be allocated using the same method, but adjusting for the fact that one party would already have gained a top-up member.
- ☐ That each designated top-up area have at least one top-up member.
- ☐ That the right to put forward candidates for top-up member seats be limited to those parties which have candidates standing for election in at least half of the constituencies within the top-up area.



Photo: © J.A. News Agency

- ☐ That constituency and top-up members have equal status in the House of Commons.
- ☐ That top-up member vacancies be filled by the candidate next on the list of the party holding the seat. If there is no available person, the seat should remain vacant until the next general election. Constituency vacancies would be filled by a by-election.
- ☐ That changes to the rules for the redistribution of seats be made to reduce the number of existing constituencies and to preserve the ratio of constituency members.
- ☐ That an education program be implemented by an electoral commission to prepare voters for the decision they will be required to make in the referendum.
- ☐ That the new electoral system be reviewed after two general elections and that substantial further changes not be made without a second referendum. ✕

WAYNE BROWN  
ELECTIONS CANADA

## RIGHT-TO-VOTE ACTIVIST STILL STANDS TALL

On October 18, 2000, the "Famous Five" will become the first Canadian women to be honoured with a statue on Parliament Hill. They are the five Alberta women who, 70 years ago, fought Canadian lawmakers all the way to the Privy Council in Britain in their determination to have women recognized as persons and, therefore, eligible to serve as senators. The "Famous Five" are Judge Emily Murphy, Nellie McClung, Irene Parlby, Louise McKinney and Henrietta Muir Edwards.

But  
WHO  
Was



Nellie McClung?

Photo credit: Glenbow Museum, Calgary (NA-1514.3)



The sizable statue of the “Famous Five” will be located beside that of Queen Elizabeth, to the east of the Centre Block. Until now, sites on Parliament Hill have been reserved for statues of Fathers of Confederation, monarchs of Canada and deceased prime ministers. The bronze sculptures will be a little larger than life size. The design of the five standing and sitting figures suggests that the one who will figure most prominently will be Nellie McClung. The sculpture will show McClung standing and holding a newspaper heralding the women’s milestone victory. It was, in fact, McClung who led the Canadian movement to obtain the right for women to vote and run for office, and who was subsequently hailed as Canada’s most formidable women’s rights activist.



A computer simulation shows where the Famous Five statue will stand on Parliament Hill.

Photo credit: Courtesy of Digital Simulation Laboratory, Public Works and Government Services Canada

Last year, in its July 1 edition, *Maclean's* magazine ranked the 100 most important Canadians in history. Nellie McClung, the only woman in the top ten, ranked seventh, in the company of explorer Samuel de Champlain, former prime minister William Lyon Mackenzie King and New Brunswick industrialist K. C. Irving, among other notables.

McClung was born in 1873, in Grey County, near Owen Sound in rural Ontario. Her family name was Mooney. She went west as a child, when her family started a homestead southwest of Brandon, Manitoba. Starting school at the age of ten, she had earned a teaching certificate by age fifteen.

She taught briefly in rural schools before marrying Wesley McClung, the son of temperance worker and suffragist Mrs. J. W. McClung. Her mother-in-law encouraged her to write *Sowing Seeds in Danny*, the first of her sixteen novels. It was published in 1908 and sold over 100 000 copies.

In 1911, McClung became active in the Women’s Christian Temperance Union and the Canadian Women’s Press Club in Winnipeg. She helped found the Manitoba Political Equality League in 1912. Its major concern was women’s suffrage, but it had other goals too, including the

prohibition of the sale of alcohol and the reform of labour laws. Some women argued that, since they were required to pay taxes on the property they owned, they also had every right to be represented in the legislatures. By 1900, most women property owners across the country could vote in municipal elections, but none had the right to cast ballots in provincial or federal elections or to run for election. Bills recognizing the right of women to vote had been introduced in at least half of the provinces, but none of them were passed into law. Many suffragists also saw obtaining the vote as a means of ensuring that prohibition laws were passed.

The Manitoba Political Equality League shunned the violent methods of its British counterparts. Instead, it distributed pamphlets and campaigned by sending speakers across the province with petitions. In 1914, the League sponsored a witty satirical play, *The Parliament of Women*, which reversed roles and cast women as legislators, making bombastic speeches and listening to a group of men petitioning for the vote. Nellie McClung played the role of Conservative Premier Sir Rodmond Roblin, who opposed female enfranchisement. (More recently, this event has



been portrayed on television. In one of the CRB Foundation's most powerful *Heritage Minutes*, Nellie (actress Sharman Sturges) humourously turns around the premier's statement, "Nice women don't want the vote.")

Less than two years later, in 1916, Manitoba women became the first in Canada to win the right to vote and run for office in provincial elections. By then, a provincial Liberal government was willing to introduce suffrage legislation, which it passed into law after receiving a petition bearing over 40 000 names. One by one, most of the provinces removed their barriers against voting by women and, in 1920, federal legislation finally recognized the right of women 21 years of age or older to vote in federal elections.

Meanwhile, McClung moved to Edmonton, where she was elected to the Alberta legislature (as a Liberal), but served only one term. She was busy fighting for another, related cause. The *British North America Act of 1867*, which set out the powers and responsibilities of the provincial and federal governments, used the word "persons" when it referred to more than one person and the word "he" when it referred to a single person. The traditional interpretation was that this wording meant that only a man could be a person. And if, as the Act said, only "qualified persons" could be appointed to the Canadian Senate, then only men could be appointed as senators. Despite pressure from women's groups, several consecutive prime ministers refused to appoint a female senator.

The "Famous Five" appealed to the Supreme Court of Canada. When that Court decided, on April 24, 1928, that the word "person" did not include women, they did not

give up. They persuaded Prime Minister Mackenzie King to appeal the "Persons Case" to Britain's Privy Council, Canada's highest court in those days. On October 18, 1929,

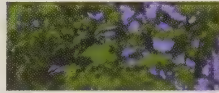
the British Privy Council concluded that Canadian women were indeed "persons" and eligible to participate in the final stages of enacting federal laws in Canada. The decision paved the way for Canadian women to enter the Senate and, the next year, Cairine Reay Wilson was appointed Canada's first female senator.

The Persons Case was undoubtedly one of Nellie McClung's greatest victories, but she achieved many. She was the first woman to serve on the Board of Governors of the Canadian Broadcasting Corporation, the first female elder of the United Church of Canada, and the first and only woman on the Canadian delegation to the League of Nations in 1938. In addition, she was regarded by many as the most successful Canadian novelist and writer of her time.

Nellie McClung died in 1951, at the age of 78, and was buried in Saanich, British Columbia. Several schools, libraries and a park in western Canada bear McClung's name. A sculpture similar to the one to be placed on Parliament Hill next year will be unveiled in Calgary's Olympic Plaza on October 18 of this year, the 70th anniversary of the day on which

it became possible for Canadian women to fully participate in public life.

Since 1979, the Governor General has presented an annual award to commemorate the Persons Case. At several of these presentations, Governor General Roméo LeBlanc has quoted McClung's better-known maxims, such as: "Women are going to form a chain, a greater sisterhood than the world has ever known," and "Never retreat, never explain, never apologize. Get the thing done and let them howl." ❧



One by one, most  
of the provinces  
removed their  
barriers against  
voting by women  
and, in 1920,  
federal legislation  
finally recognized  
the right of  
women 21 years of  
age or older to  
vote in federal  
elections.



# Australia

## The 1999 Referendum on the Republic

MARGARET MENEGHEL  
AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION

AND

HELEN GLADSTONES  
REFERENDUM TASK FORCE, AUSTRALIA

THIS NOVEMBER, AUSTRALIAN voters will vote in a constitutional referendum on whether Australia should become a republic. Australia is currently a constitutional monarchy. Under Australian law, Queen Elizabeth II is Queen of Australia. Almost all of her powers are exercised by the governor general as her representative in Australia. Should the referendum be carried, the Government proposes that Australia would become a republic on January 1, 2001.

## Altering the Australian Constitution

The process for amending the Australian Constitution is set out in section 128 of the Constitution, which provides, broadly, that a proposed law to alter the Constitution must first be passed by an absolute majority of each house of the federal Parliament and then put to a referendum for approval by the electorate. The referendum is carried only if it is approved by a majority of voters overall and a majority of voters in a majority of states (at least four of Australia's six states). The votes of people living in any of Australia's internal or external territories count only towards the overall majority.

This requirement for a special majority has proved difficult to meet. Since the Australian Constitution was adopted at Federation on January 1, 1901, Australians have voted in 18 referendums which have included 42 separate proposals for change. Only eight proposals have received the special majority needed in order to pass; a further five proposals have received the overall majority of votes, but not a majority in a majority of states.

## The Constitutional Convention

In February 1998, the Government met an election commitment to provide a public forum for debate on the issue of whether Australia should become a republic, and held a Constitutional Convention. Half of the 152 delegates to the Convention were appointed by the Government, including delegates from every state and territory, and community, government, indigenous and youth representatives. The other half were elected by the Australian voters in a voluntary postal ballot conducted by the Australian Electoral Commission (AEC), in which 47 per cent of eligible voters returned ballot papers.

The Prime Minister of Australia, the Hon. John Howard, MP, invited the Convention to consider three questions:

- ☐ whether or not Australia should become a republic;
- ☐ which republican model should be put to voters to consider against the current system of government; and
- ☐ in what time frame and under what circumstances might any change be considered.



Since the Australian Constitution was adopted at Federation on January 1, 1901, Australians have voted in 18 referendums which have included 42 separate proposals for change.

Delegates met for two weeks in Old Parliament House in Canberra, Australia's capital, and their deliberations attracted a considerable degree of interest around Australia. The delegates considered a number of different models for choosing a head of state, including direct election, appointment by a constitutional council, and election by Parliament. Delegates also considered issues

such as the powers, title and tenure of the new head of state, and proposals for a new preamble to the Australian Constitution.

## The Proposed Republican Model

The Convention supported an in-principle resolution that Australia become a republic, and recommended that the "bi-partisan appointment of the president" model, and other related changes supported by the Convention, be put to the Australian people at a referendum. The Government agreed to hold this referendum in 1999 and indicated that, in drafting the referendum legislation, it would follow closely the Convention's model. The main features of the model are as follows.

The president would be Australia's head of state and would exercise the same powers as are currently exercised by Australia's governor general. The existing constitutional conventions (unwritten rules) that apply to the exercise of the governor general's powers would continue to apply.

The Parliament would establish a broadly representative presidential nominations committee to invite and consider nominations from the public and report on the nominations to the prime minister. After taking into account the committee's report, the prime minister would present a single nomination for the office of president, seconded by the leader of the opposition, to the federal Parliament. The nomination would require approval by a two-thirds majority of a joint sitting.

The term of office of the president would be five years. The prime minister could remove the president; however, the prime minister would then have to seek the approval of the House of Representatives for this action within 30 days.

Apart from the head of state, the proposed model makes no changes to Australia's system of representative parliamentary democracy.



## The 1999 Referendum

The constitutional changes needed to give effect to the republican model outlined above are contained in a Constitution alteration bill, a draft of which was released by the Australian Government for public comment in March 1999. Separate legislation has also been drafted to deal with the establishment of the presidential nominations committee: this would not require changes to the Constitution and so does not form part of the referendum.

A second question, on whether to insert a preamble to the Australian Constitution, will also be put at the referendum. The proposed preamble is drafted in such a way as to enable it to be adopted regardless of the result of the referendum on the republic. A draft of the proposed preamble has also been released for public comment.

The 1999 referendum will be the first time Australians have voted on whether to become a republic.

Drafts of the *Constitution Alteration (Establishment of Republic) 1999*, the *Presidential Nominations Committee Bill 1999*, and the *Constitution Alteration (Preamble) 1999* are available on the Internet at [www.dpmc.gov.au/referendum](http://www.dpmc.gov.au/referendum).

### 1999 REFERENDUM LOGISTICS

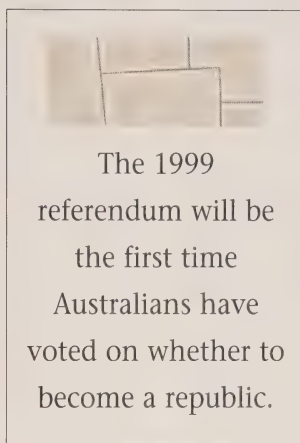
The Australian Electoral Commission is undertaking preparations for the 1999 referendum to ensure that all Australians have their say on whether Australia should become a republic. These preparations involve organizing a large quantity of materials, infrastructure and people all around Australia and overseas.

Australia has over 12 million electors. Voting is compulsory for all Australian citizens who are at least 18 years of age. Approximately 7 500 ordinary polling places will operate on polling day. They will be set

up mainly in schools or community halls. As far as practicable, buildings with wheelchair access will be selected.

Polling places will be open between the hours of 8:00 a.m. and 6:00 p.m. Polling officials will be available to provide voters with any information that they require in order to vote.

Not all voters will be able to attend a polling place on polling day. To enable every eligible voter to cast a vote, the AEC will provide a number of alternative arrangements.



### PRE-POLL AND POSTAL VOTING

Electors unable to get to a polling place on polling day will be able to cast a vote in advance at a pre-poll voting centre or by post. Approximately 300 pre-poll centres will be set up in key locations around Australia.

Australians living or travelling overseas will be able to vote at approximately 100 different overseas locations, including Australian embassies, consulates and high commissions, or they will be able to vote by post.

### MOBILE POLLING

Mobile polling teams bring the polling place to the voter. Mobile teams will visit approximately 2 000 locations, including

special hospitals, remote outback areas and prisons, to ensure that people who cannot attend a polling place will still be able to vote.

### PUBLIC EDUCATION CAMPAIGN

The AEC will conduct an extensive public education campaign reminding voters of their rights and responsibilities. To communicate this information to the public, and in particular to key target audiences such as those from non-English speaking backgrounds and young electors, the AEC will use a range of different communication strategies.

National and state-based advertising using press, radio and television media will be conducted throughout the referendum period, and a multi-page referendum information leaflet will be distributed to households throughout Australia. A large-scale public relations campaign will also be conducted to complement the advertising campaign.

Other activities will include:

- ☐ establishment of a referendum Internet site with live results on referendum night
- ☐ operation of a national telephone hotline with an interpreting service for people from non English-speaking backgrounds
- ☐ distribution of publications, including a series of the AEC's regular bulletin, the *Electoral Newsfile*
- ☐ placement of articles and editorials in specialist magazines and publications

The cost of conducting the referendum is expected to be A\$63.6 million. In addition, the Government will provide approximately A\$15 million for a separate public information campaign.✕

# Electoral News in Brief

## INTERNATIONAL CONFERENCE HOSTED BY ELECTIONS CANADA

**E**lections Canada has hosted a major conference of officials of election management bodies from around the world. Almost 100 delegates, representing 25 countries and 35 organizations, attended the first meeting of the Global Electoral Organization (GEO) Network which was held in Ottawa, April 11-14, 1999. Participants included representatives of 12 associations of election management bodies and more than 15 bilateral development agencies, foreign ministries and international financial institutions.

The GEO Network Conference's major objectives were:

- ☐ to exchange information about electoral administration and democratic governance
- ☐ to provide links within a global professional network
- ☐ to identify common areas of need in electoral governance and multilateral programs which could be developed in response
- ☐ to offer organizational models for future co-operative ventures

The GEO Network Conference was sponsored by the International Foundation for Election Systems (IFES), the International Institute for Democracy and Electoral

Assistance (International IDEA), and the United Nations Electoral Assistance Division (UN-EAD).

The Honourable Don Boudria, Leader of the Government in the House of Commons, opened the conference, along with Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada; Bengt S  ve-Söderbergh, Secretary-General, International IDEA; Carina Perelli, Director, United Nations Electoral Assistance Division; and Richard W. Soudriette, President, International Foundation for Election Systems.

Mr. Boudria's speech is available on the Internet at [http://www.pco-bcp.gc.ca/lgc/speech/GEO\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/lgc/speech/GEO_e.htm)

## MAINTAINING THE REGISTER

**B**etween federal electoral events, the National Register of Electors must be kept as up-to-date and accurate as possible, so that it is ready at any time to generate reliable preliminary lists of electors for general elections, by-elections, and referendums. The Register is continually updated with data received from Revenue Canada and Citizenship and Immigration Canada, from provincial and territorial motor vehicle and vital statistics registrars and from electoral agencies in British Columbia and Quebec, which maintain provincial registers of electors.

In March and April 1999, two new initiatives were launched as part of the Register's comprehensive maintenance program.

Some 270 000 verification notices were sent to electors whose information appears to be incorrect or to have been added more than once to the National Register of Electors. Electors were asked to confirm or correct their information and mail back the notice.

Elections Canada also wrote to some 150 000 people who have turned 18 since the June 1997 federal election, to advise them they are now of legal age to vote, and to obtain their permission to add their names to the National Register of Electors. Recipients were asked to confirm, at the same time, that they are Canadian citizens.

The letters to 18-year-olds were not mailed in Ontario, the Northwest Territories, Nunavut or Newfoundland, to avoid potential confusion because of recent or expected provincial or territorial elections. The chief electoral officers in those jurisdictions will provide Elections Canada with electoral lists, including recent 18-year-olds who registered to vote, to update the national Register. The letters were not mailed in Quebec either, since Elections Canada has an agreement with the Directeur général des élections du Québec providing for quarterly updates from élections Québec which include the names of 18-year-olds to be added to the national Register.



Participants at the Global Electoral Organization (GEO) Network Conference in Ottawa included Don Boudria, Leader of the Government in the House of Commons, and Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada (front row, fourth and fifth from left).

## SHARING REGISTER DATA

Forging data-sharing partnerships is a corporate priority for Elections Canada. Since 1997, Elections Canada has signed data-sharing agreements with 60 electoral agencies at the provincial, territorial and municipal levels, including agreements to supply Register data to municipalities in Nova Scotia, Manitoba and New Brunswick, as well as to some in Ontario. Considerable cost savings have resulted for jurisdictions that have used national Register data to produce preliminary electoral lists. The City of Winnipeg, for instance, which used the Register data in place of enumeration to compile the list of electors for its municipal elections in October 1998, saved about \$600 000.

On April 6, 1999, an historic agreement was announced between Elections Canada and Elections Ontario for the provision of National Register of Electors data to build Ontario's new Permanent Register of Electors. Use of the permanent register virtually eliminated the need for enumeration in the June 3, 1999, provincial election, and was projected to save Ontario some \$10 million. Federal data were provided by Elections Canada at cost.

The agreement also provides Elections Canada with the reciprocal opportunity to update the national Register with data that Elections Ontario will provide from lists revised for the provincial election.

## RESEARCH PARTNERSHIP

Elections Canada will contribute to a project, sponsored by the Centre of Election Studies (University of Waterloo), that will establish an electronic database of federal election results. The database will include data related to general elections from 1867 to 1999, sorted by electoral district, and socio-demographic information on each candidate. Once completed, the database will be in the public domain and available on the Internet. The Centre for Election Studies is directed by Professor John M. Wilson of the Department of Political Science, University of Waterloo.

## COURT RULING

On March 10, 1999, the Ontario Court (General Division), ruled unconstitutional several provisions of the *Canada Elections Act* relating to the following principles:

- ☐ the requirement for a candidate to obtain 15 percent of the valid votes in order to receive reimbursement of 50 percent of the deposit
- ☐ the requirement for parties to nominate candidates in 50 electoral districts to obtain or keep registered status
- ☐ the mandatory liquidation of a party deregistered for not having 50 candidates at a general election
- ☐ the requirement that only candidates whose party fields 50 candidates and hence becomes a registered party may list their party affiliation on the ballot

The case was brought to court by the leader of the Communist Party of Canada, Miguel Figueroa, after his party was required to liquidate its assets after the 1993 federal general election. The party had failed to field 50 candidates in that election. The Government of Canada has appealed the court decision except for the parts of the ruling dealing with liquidation and the candidate's deposit.

## CD-ROM – OVER 12 000 AND COUNTING

Elections Canada's interactive, informative CD-ROM, *Exploring Canada's Electoral System*, has been enthusiastically received by users across Canada. Over 12 000 copies of the bilingual program have been ordered from Elections Canada since the disc was released one year ago. Many have been requested by schools, particularly in Ontario, which has changed its curriculum to include an electoral studies component at the grades five and six level. The CD-ROM guides users to explore a polling station, the office of a returning officer, Elections Canada's offices, a campaign headquarters and the Chamber of the House of Commons. It was designed for students, but can be used by anyone interested in learning about Canada's federal electoral system. One free copy can be ordered by calling Elections Canada at 1 800 INFO-VOTE (1 800 463-6868) or by visiting the Elections Canada Web site at [www.elections.ca](http://www.elections.ca) and clicking on "general information."

## CONTRIBUTIONS AND EXPENSES

Elections Canada has published a searchable database of the contributions and expenses reported by candidates and registered political parties. The information is available from the Elections Canada Web site at <http://www.elections.ca> and can be easily searched, printed or downloaded. This electronic publication includes information from the June 1997 general election and subsequent by-elections, and also the receipts and expenses of registered political parties by fiscal period from 1994 to 1997.

## ACE PROJECT

Three international organizations are assisting new democracies by assembling the first global information bank on the administration and cost of elections, now easily accessible on the Internet and on CD-ROM. The Administration and Cost of Elections (ACE) Project is an ongoing partnership venture of the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), the International Foundation for Election Systems (IFES) and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). Elections Canada produced the French version of this huge resource for election administrators, legislators, multinational assistance agencies, academics and the media. The information can be viewed on-line at <http://www.aceproject.org>. ☒



# Electoral Facts

WAYNE BROWN, ELECTIONS CANADA

Canada has experienced many electoral "firsts" in this century. Here are the major ones.

**1915** The first postal ballot for military voters on active service was introduced.

**1916** Manitoba became the first province to extend the franchise to women.

**1917** Some 2 000 military nurses, the "Bluebirds", became the first Canadian women to obtain the right to vote at the federal level and use it at the 1917 federal election, as a result of the wartime *Military Voters Act*.



**1920** The first federal Chief Electoral Officer was Colonel Oliver Mowat Biggar, following the creation of that position by Parliament.

**1920** The first centralization of the financial and logistical operations of federal election administration occurred as a result of Parliament's overhaul of electoral law.

**1920** Advance polling was first authorized, but only for commercial travellers, sailors and railwaymen.

**1921** This was the first federal election open to voting by all Canadian women at least 21 years of age.

**1921** The first woman elected to Canada's House of Commons was Agnes Macphail (Grey South East riding in Ontario), following the amendment of electoral law in 1919 to allow women to stand as candidates.

**1929** The stipulation that federal polling day would be on a Monday was first enacted. (If the Monday is a federal or provincial holiday, voting day shifts to Tuesday.)

**1934** The first permanent register of electors of Canada was established, and then abandoned in 1938.

**1960** Legislation extending the vote to all adult Aboriginal people in Canada was passed by Parliament.

**1964** The task of determining the boundaries of electoral districts was first placed in the hands of independent boundaries commissions.

**1968** The first Aboriginal person elected to Canada's House of Commons was Len Marchand, representing the British Columbia constituency of Cariboo.

**1970** Parliament passed legislation requiring federal political parties to register with the Chief Electoral Officer.

**1972** Candidates' political party affiliations appeared on the ballot for the first time in a federal general election.

**1972** The first federal general election at which Canadians aged 18 to 20 could vote was in 1972, after the minimum voting age was lowered from 21 in 1970.

**1974** The *Election Expenses Act* imposed ceilings on election spending by parties and candidates and required them to report their income, its sources (including the identity of those who contributed more than \$100) and expenses to the Chief Electoral Officer.

**1982** The right of Canadians to vote and to be a candidate was enshrined in the new *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

**1988** Cardboard ballot boxes first replaced the traditional metal ones at the federal election polls in Ontario and Quebec.



**1989** The first (and only) elected Senator in Canada's history was Stan Waters, who won an Alberta-wide vote and was appointed to the Senate in the following year by Prime Minister Mulroney.

**1993** Bill C-114 extends use of the special ballot to all electors who are unable to vote on election day or at an advance poll, including Canadians travelling or temporarily living abroad.

**1997** The National Register of Electors was used for the first time to generate the preliminary lists of electors for the 1997 general election, following the passage of legislation in 1996 that provided for the establishment and regular updating of a permanent register in the form of a computer database. ❧

# Faits électoraux

WAYNE BROWN, ÉLECTIONS CANADA

Le Canada a connu de nombreuses « premières » électorales au XX<sup>e</sup> siècle. Celles qui suivent sont particulièrement dignes de mention.

**1915** Premier scrutin par correspondance pour les militaires en service actif.

**1916** Le Manitoba est la première province à accorder le droit de

voter aux femmes.

**1917** En vertu de la *Loi des électeurs militaires* adoptée en temps de

guerre, quelque 2 000 infirmières militaires, que l'on appelait les « Bluebirds », deviennent les premières Canadiennes à obtenir le droit de vote à une élection fédérale. Elles l'exercèrent lors de l'élection fédérale de 1917.



**1920** Le colonel Oliver Mowat Biggar est le premier à occuper le

poste de directeur général des élections créé par le Parlement.

**1920** Le remaniement de la législation électorale par le Parlement se

traduit par la centralisation, pour la première fois, des opérations financières et logistiques de l'administration électorale fédérale.

**1920** Le vote par anticipation est autorisé pour la première fois,

mais seulement pour les voyageurs de commerce, les marins et les travailleurs des chemins de fer.

**1921** Première élection fédérale à laquelle ont le droit de voter

toutes les femmes canadiennes âgées de 21 ans ou plus.

**1921** Agnes Macphail (circonscription de Grey Sud-Est en Ontario)

est la première femme élue à la Chambre des communes du Canada après la modification de la législation électorale en 1919 permettant aux femmes de se porter candidates.

**1929** Il est désormais décrété que le jour de scrutin fédéral sera un

lundi. (Si le lundi tombe un jour férié au niveau provincial ou fédéral, le scrutin est reporté au mardi.)

**1934** Le premier registre permanent des électeurs du Canada est

créé; il sera abandonné en 1938.

**1960** Le Parlement adopte une loi accordant le droit de vote à tous les Autochtones adultes au Canada.

**1997** Le Registre national des électeurs sert pour la première fois à produire la liste électorale préliminaire au cours de l'élection générale de 1997, après adoption en 1996 des dispositions législatives prévoyant l'établissement et la mise à jour constante d'un registre permanent sous forme de données informatisées. X

**1993** Le projet de loi C-14 permet désormais à toutes les personnes qui ne peuvent voter le jour de l'élection ou par anticipation, y compris les Canadiens en voyage ou résidant temporairement à l'étranger, de recourir au bulletin de vote spécial.

**1994** Le premier (et le seul) sénateur élu de l'Ontario et du Québec.

**1988** Les urnes de carton viennent remplacer les urnes métalliques traditionnelles dans les bureaux de scrutin pour la première fois.

**1982** La nouvelle *Charte canadienne des droits et libertés* garantit le droit de vote et de se porter candidat à tous les Canadiens et Canadiennes.

**1974** La *Loi sur les dépenses d'élection* impose une limite aux dépenses électorales des partis et des candidats et les oblige à déclarer leurs revenus, la source de ces revenus (y compris l'identité des personnes qui versent plus de 100 \$) et leurs dépenses au directeur général des élections.

**1972** Pour la première fois à une élection générale, les Canadiens et Canadiennes âgés de 18 à 20 ans peuvent voter. L'âge minimum pour voter avait été ramené de 21 à 18 ans en 1970.

**1972** C'est la première fois que l'appartenance politique des candidats et candidates figure sur le bulletin de vote d'une élection générale fédérale.

**1970** Le Parlement légifère pour obliger les partis politiques fédéraux à s'inscrire auprès du directeur général des élections.

**1968** Le premier Autochtone à être élu à la Chambre des communes du Canada est M. Len Marchand, représentant de la circonscription de Cariboo en Colombie-Britannique.

**1964** La tâche d'établir les limites des circonscriptions électorales est pour la première fois confiée à des commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales.





## L'ÉCHANGE DES DONNÉES DU REGISTRE

Une conclusion de partenariats en vue d'échanger des données constitue une priorité pour Elections Canada. Depuis 1997, l'organisme a signé de telles ententes avec 60 administrations provinciales, territoriales et municipales, notamment dans le but de procurer les données du Registre national des électeurs à des municipalités de la Nouvelle-Écosse, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick ainsi qu'à quelques-unes des listes électorales préliminaires ont pu réaliser des économies importantes. La ville de Winnipeg, par exemple, a eu recours au registre plutôt qu'à un recensement pour produire la liste électorale des élections municipales d'octobre 1998 et a ainsi épargné environ 600 000 \$.

Le 6 avril 1999, une entente historique a été annoncée entre Elections Canada et Elections Ontario. Les données fédérales ont été fournies par Elections Canada au prix coûtant. L'entente offrira en retour à Elections Canada l'occasion d'actualiser le Registre national des électeurs grâce aux données tirées des listes électorales révisées par Elections Ontario.

## PARTENARIAT DE RECHERCHE

Elections Canada contribuera à un projet de recherche parrainé par le Centre of Election Studies de l'Université de Waterloo en vue d'établir une base de données électronique des résultats des élections fédérales. La base de données contiendra de l'information sur les élections générales tenues de 1867 à 1999, par circonscription, ainsi que des renseignements sociodémographiques sur chaque candidat. Une fois terminée, la base de données sera mise à la disposition du public par Internet. Le Centre of Election Studies est dirigé par le Dr John M. Wilson, du Département de science politique de l'Université de Waterloo.

## DÉCISION DU TRIBUNAL

Le 10 mars 1999, la Cour de l'Ontario (Division générale) a jugé inconstitutionnelles plusieurs dispositions de la Loi électorale du Canada ayant trait aux principes suivants :

- l'exigence voulant qu'un candidat obtienne 15 % des votes valides pour avoir droit au remboursement de la moitié de son dépôt de présentation;
- l'obligation pour un parti de présenter des candidats dans 50 circonscriptions pour obtenir ou conserver son enregistrement;
- la liquidation obligatoire des actifs d'un parti radicalement si n'a pas présenté 50 candidats à une élection générale;
- l'exigence voulant que seuls les candidats dont le parti a présenté 50 candidats et qui est devenu un parti enregistré puissent indiquer leur appartenance sur le bulletin de vote.

## PROJET ACE

Trois organismes internationaux viennent en aide aux démocraties naissantes en consultant la première base de données mondiale sur l'administration et le coût des élections, qui peut être aisément consultée dans Internet et en version CD-ROM. Le projet ACE (Administration et coût des élections) (ACE) est un partenariat permanent du Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAESNU), de l'International Foundation for Election Systems (IFES) et de l'International IDEA. Elections Canada produit la version française de cette ressource d'une grande valeur qui s'adresse aux administrateurs d'élections, aux législateurs, aux organismes d'aide multilatérale, aux universitaires et aux médias.

chaque exercice financier de 1994 à 1997.

## CONTRIBUTIONS ET DÉPENSES

Elections Canada a publié une base de données sur les contributions et les dépenses déclarées par les candidats et les partis politiques enregistrés. Elle peut être consultée dans le site Web d'Elections Canada (<http://www.elections.ca>) et est facile à utiliser, à imprimer et à télécharger. Cette publication électronique contient les renseignements sur l'élection générale de juin 1997 et les élections partielles qui ont suivi, ainsi que les recettes et les dépenses des partis politiques enregistrés pour chaque exercice financier de 1994 à 1997.

## CD-ROM – 12 000 EXEMPLAIRES DISTRIBUÉS, ET CE N'EST QU'UN DÉBUT

Le CD-ROM interactif et informatif d'Elections Canada intitulé *À la découverte du système électoral canadien* a été chouchouté accueilli partout au Canada. Depuis sa parution, il y a un an, plus de 12 000 exemplaires du programme bilingue ont été commandés auprès d'Elections Canada. Bon nombre des commandes proviennent d'écoles, surtout en Ontario où une composante sur les études électorales a été ajoutée au programme de cours de la 5<sup>e</sup> et de la 6<sup>e</sup> année. Le CD-ROM permet aux utilisateurs de visiter un bureau de scrutin, un bureau de directeur du scrutin, le siège d'Elections Canada, un bureau de campagne ainsi que la Chambre des communes. Il a été conçu pour des élèves, mais peut servir à toute personne qui aimerait en apprendre davantage sur le système électoral fédéral du Canada. On peut se procurer un exemplaire gratuit du CD-ROM en téléphonant au 1 800 INFO-VOTE (1 800 463-6868) ou sur le site Web d'Elections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)).

L'information peut être consultée en ligne (<http://www.aceproject.org>).



## CONFÉRENCE INTERNATIONALE ORGANISÉE PAR ELECTIONS CANADA

**E**lections Canada a organisé une importante conférence à l'attention des délégués d'organismes électoraux de partout au monde. Près de 100 personnes représentant 25 pays et 35 organismes ont assisté à la première rencontre du Réseau mondial des organismes électoraux, qui s'est déroulée à Ottawa du 11 au 14 avril 1999. Les participants comprenaient des représentants de 12 associations d'organismes électoraux et de plus de 15 agences de développement bilatéral, ministères des affaires étrangères et institutions financières internationales.

Les principaux objectifs de la conférence étaient les suivants :

- ☐ échanger de l'information sur l'administration des élections et la conduite des affaires publiques dans un régime démocratique;
- ☐ établir des liens au sein d'un réseau mondial de professionnels;
- ☐ cerner les besoins communs en ce qui a trait à la conduite des affaires électoralles ainsi que les programmes multilatéraux qui pourraient être conçus pour y répondre;
- ☐ proposer des modèles organisationnels pour les futurs projets conjoints.

La conférence du Réseau mondial des organismes électoraux était parrainée par l'International Foundation for Election Systems (IFES), l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IIDEA) et la Division de l'assistance électorale des Nations Unies (DAENU).



Les participants à la conférence du Réseau mondial des organismes électoraux, qui s'est déroulée à Ottawa, comprennent Don Boudria, leader du gouvernement de la Chambre des communes et Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada (à l'avant, les quatrièmes et cinquièmes à partir de la gauche).

## TENIR LE REGISTRE À JOUR

La séance a été ouverte conjointement par l'honorable Don Boudria, leader du gouvernement à la Chambre des communes, Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada, Bengt Söve-Söderbergh, secrétaire général, International IDEA, Carina Perelli, directrice, Division de l'assistance électorale des Nations Unies, et Richard W. Soudrette, président, International Foundation for Election Systems.

On peut consulter le discours prononcé par M. Boudria dans le site Internet du Bureau du Conseil privé ([http://www.pco-bcp.gc.ca/lgc/speech/GEO\\_f.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/lgc/speech/GEO_f.htm)).

**E**nire les scrutins fédéraux, le Registre national des électeurs doit être le plus à jour et le plus exact possible, pour qu'on puisse produire à tout moment des listes électorales préliminaires fiables admettant le déclenchement d'une élection générale, d'une élection partielle ou d'un référendum. Le registre est continuellement actualisé grâce aux données fournies par Revenu Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, les registres provinciaux et territoriaux de l'état civil et des véhicules automobiles ainsi que les organismes électoraux de la Colombie-Britannique et du Québec, qui sont dotés d'un registre permanent.

En mars et avril 1999, deux nouvelles initiatives ont vu le jour dans le cadre du vaste programme de mise à jour du registre.

Quelque 270 000 avis de vérification ont été envoyés à des électeurs dont les données semblaient erronées ou qui semblaient figurer plus d'une fois dans le Registre national des électeurs. On les priait de bien vouloir confirmer ou corriger ces renseignements et de retourner l'avis par la poste.

Elections Canada a aussi écrit à environ 150 000 jeunes ayant célébré leur 18<sup>e</sup> anniversaire après l'élection fédérale de juin 1997 pour les aviser qu'ils ont maintenant l'âge légal pour voter, et obtenir l'autorisation d'inclure leur nom dans le Registre national des électeurs. On leur demandait également de confirmer leur citoyenneté canadienne.

En raison de la proximité d'élections provinciales ou territoriales et afin d'éviter toute confusion, aucune lettre n'a été envoyée aux jeunes de l'Ontario, des Territoires du Nord-Ouest, du Nunavut et de Terre-Neuve. Le directeur général des élections de ces provinces et territoires transmettra à Elections Canada sa plus récente liste électorale, sur laquelle figure le nom des jeunes inscrits au scrutin, afin de mettre à jour le registre national. Les jeunes Québécois n'ont pas reçu de lettre non plus car Elections Canada a conclu une entente avec le Directeur général des élections du Québec pour que ce dernier lui fasse parvenir ses mises à jour quatre fois par année, y compris le nom des jeunes électeurs à ajouter au registre national.

président, mais il devrait alors obtenir l'approbation de la Chambre des représentants dans un délai de trente jours.

En dehors du chef de l'Etat, le modèle proposé ne modifie pas le système australien de démocratie parlementaire représentative.

## Le référendum de 1999

Les modifications nécessaires à la Constitution pour concrétiser le modèle républicain décrit ci-dessus seront contenues dans un projet de loi. Une version préliminaire en a été publiée par le gouvernement australien en mars 1999 pour que la population puisse le commenter. Une autre loi a été rédigée concernant la création du comité des candidatures présidentielles : elle ne nécessite pas de modifications à la Constitution et ne fera donc pas partie du référendum.

Une autre question sera soumise à la population concernant l'opportunité d'insérer un préambule dans la Constitution australienne. Le préambule proposé est rédigé de manière à ce qu'on puisse l'adopter quel que soit le résultat du référendum sur la république. Une version préliminaire du projet de préambule a également été publiée pour que la population le commente.

C'est à l'occasion du référendum de 1999 que les Australiens voteront pour la première fois sur un projet de république. Les versions préliminaires de la Modification de 1999 à la Constitution (Établissement de la république), du projet de loi de 1999 sur le comité des candidatures présidentielles et de la Modification de 1999 à la Constitution (Préambule) peuvent être consultées dans Internet ([www.dpmc.gov.au/referendum](http://www.dpmc.gov.au/referendum)).

### LOGISTIQUE DU RÉFÉRENDUM DE 1999

La Commission électorale australienne est en train de procéder aux préparatifs du référendum de 1999 pour s'assurer que tous les Australiens auront leur mot à dire dans le

projet de république. Ces préparatifs exigent l'organisation d'une grande quantité de documents, d'une infrastructure et de gens dans l'ensemble de l'Australie et à l'étranger. L'Australie compte plus de 12 millions d'électeurs. Le vote est obligatoire pour tout citoyen australien ayant au moins 18 ans. Il y aura environ 7 500 bureaux de scrutin ordinaires le jour du référendum. Ils se trouveront généralement dans des écoles ou des salles communautaires. Autant que faire se pourra, on choisira des bâtiments permettant un accès en fauteuil roulant.

Les bureaux de scrutin seront ouverts de 8 h à 18 h. Le personnel électoral sera disponible pour aider les électeurs qui ont besoin de renseignements pour voter. Les électeurs ne seront pas tous en mesure de se rendre aux bureaux de scrutin le jour du référendum. Aussi, pour que toutes les personnes ayant le droit de voter puissent le faire, la Commission a prévu un certain nombre de solutions de rechange.

### SCRUTIN PAR ANTICIPATION ET VOTE PAR LA POSTE

Les électeurs qui ne pourront pas se rendre à un bureau de scrutin le jour du référendum pourront voter à l'avance dans un centre de scrutin par anticipation ou par la poste. Environ 300 centres seront installés dans des endroits stratégiques partout en Australie. Les Australiens qui résident ou sont en voyage à l'étranger pourront voter dans une centaine d'endroits, notamment dans les ambassades, consulats et hauts-commissariats de l'Australie ainsi que par la poste.

### SCRUTIN MOBILE

Dés équipes de scrutin mobiles se rendront auprès des électeurs. Ces équipes visiteront environ 2 000 endroits, dont les hôpitaux spéciaux, les régions éloignées et les prisons, pour s'assurer que les gens qui ne peuvent

### CAMPAGNE DE SENSIBILISATION DE LA POPULATION

pas se rendre à un bureau de scrutin pourront tout de même voter.

La Commission organisera une campagne de sensibilisation de la population pour rappeler aux électeurs leurs droits et responsabilités. Pour rejoindre la population et notamment des groupes cibles comme les collectivités d'origine non anglophone et les jeunes, la Commission recourra à une gamme de stratégies de communication.

À l'échelle nationale et dans chaque État, une campagne publicitaire utilisera la presse écrite, la radio et la télévision et se poursuivra tout au long de la période référendaire. Une publication d'information sur le référendum sera distribuée aux ménages de l'ensemble de l'Australie. Une vaste campagne de relations publiques sera également menée pour compléter la campagne publicitaire.

- ☐ création d'un site Web sur le référendum, avec résultats en direct la nuit du référendum;
- ☐ création d'un service d'information téléphonique, avec un service d'interprétation pour les interlocuteurs non anglophones;
- ☐ distribution de publications, dont une série du bulletin d'information ordinaire de la Commission, *Electoral Newsletter*;
- ☐ publication d'articles et d'éditoriaux dans des revues et des publications spécialisées.

Le coût prévu du référendum est de 63,6 millions de dollars australiens. De plus, le gouvernement consacrera environ 15 millions de dollars australiens à une campagne d'information distincte. ✕

## Modification de la Constitution australienne

La procédure de modification de la Constitution australienne est prévue à l'article 128 de la Constitution, qui stipule, en termes généraux, qu'il faut d'abord promulguer un projet de loi par un vote à la majorité absolue de chaque chambre du Parlement fédéral. Le projet de loi doit ensuite être approuvé par les électeurs dans le cadre d'un référendum. Il n'est approuvé que s'il est appuyé par une majorité d'électeurs à l'échelle du pays et par une majorité d'électeurs dans la majorité des États, c'est-à-dire dans au moins quatre des six États australiens. Le vote des électeurs résidant dans les territoires internes et externes de l'Australie ne compte qu'au titre de la majorité à l'échelle du pays.

Cette condition d'une majorité spéciale s'est révélée difficile à remplir. Depuis que la Constitution australienne a été adoptée au moment de la Fédération, le 1<sup>er</sup> janvier 1901, les Australiens ont participé à 18 référendums pour donner leur avis sur 42 projets de changement. Huit projets seulement ont obtenu la majorité spéciale nécessaire à leur promulgation. Cinq autres ont obtenu la majorité à l'échelle du pays, mais pas la majorité dans la majorité des États.

## Le Congrès sur la Constitution

En février 1998, le gouvernement a rempli son engagement électoral d'offrir une tribune publique pour débattre de la question de savoir si l'Australie devait devenir une république et il a organisé un Congrès sur la Constitution. La moitié des 152 délégués au Congrès ont été nommés par le gouvernement : il s'y trouvait des délégués de chaque État et territoire et des représentants communautaires, gouvernementsaux et autochtones ainsi que des représentants de la jeunesse. Les membres de

Le député et premier ministre de l'Australie, l'honorable John Howard, avait invité le Congrès à se pencher sur trois questions :

□ Quel modèle de république devrait-on proposer aux électeurs pour remplacer le système de gouvernement actuel?

□ Dans quel délai et dans quelles circonstances pourrait-on envisager de modifier la structure de gouvernement?

Les délégués se sont réunis durant deux semaines au *Old Parliament House*, à Canberra (capitale de l'Australie), et leurs délibérations ont énormément intéressé les Australiens.

Ils ont envisagé plusieurs modèles pour le choix du chef de l'État, notamment l'élection directe, la désignation par un conseil constitutionnel et l'élection par le Parlement. Ils se sont également penchés sur des questions comme les pouvoirs, le titre et la durée du mandat du nouveau chef de l'État et sur les projets relatifs à un nouveau préambule à la Constitution australienne.

## Le modèle républicain proposé

Le Congrès a appuyé une résolution de principe pour l'instauration d'une république en Australie et recommandé que le modèle de « nomination bipartite du président » et d'autres changements connexes appuyés par le Congrès soient proposés au peuple australien dans le cadre d'un référendum. Le gouvernement est d'accord pour organiser le référendum en 1999 et a indiqué que le projet de législation référendaire suivrait de près le modèle du Congrès. Les principales caractéristiques du modèle sont les suivantes.

Le Parlement formerait un comité des candidatures présidentielles largement représentatif, qui examinerait les candidatures proposées par la population et remettrait un rapport au premier ministre. Compte tenu du rapport du comité, le premier ministre, appuyé par le leader de l'opposition, proposerait au Parlement fédéral un seul candidat pour la fonction de président. Il faudrait que ce candidat soit approuvé par une majorité des deux tiers dans le cadre d'une séance mixte.

Le mandat du président serait de cinq ans. Le premier ministre pourrait démettre le



L'autre moitié ont été désignés par les électeurs australiens dans le cadre d'un scrutin postal électoral australienne, auquel ont participé 47 % des personnes ayant le droit de vote.

Depuis que la Constitution australienne a été adoptée au moment de la Fédération, le 1<sup>er</sup> janvier 1901, les Australiens ont participé à 18 référendums pour donner leur avis sur 42 projets de changement.





# Le référendum de 1999 sur la république

MARGARET MENEGHEL  
COMMISSION ÉLECTORALE AUSTRALIENNE  
ET  
HELEN GLADSTONES  
GROUPE DE TRAVAIL SUR LE RÉFÉRENDUM AUSTRALIEN

EN NOVEMBRE, LES ÉLECTEURS australiens participeront à un référendum pour décider si l'Australie doit devenir une république. L'Australie est actuellement une monarchie constitutionnelle : selon le droit australien, la Reine Elizabeth II régit sur l'Australie. Presque tous ses pouvoirs sont exercés par le gouverneur général, qui la représente. Si les électeurs donnent leur accord, le gouvernement propose de transformer l'Australie en république à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001.

pétitions. En 1914, la ligue commandite une pièce de théâtre satirique et subtile, *The Parliament of Women*, qui renverse les rôles et dans laquelle des femmes jouent les législatrices, font des discours ronflants et écoutent les revendications d'un groupe d'hommes qui premier ministre conservateur Sir Rodmond

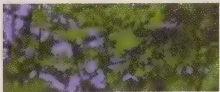
Roblin, qui s'oppose à l'émancipation des femmes. (Plus récemment, à la télévision, dans l'une des capsules les plus efficaces de la série *Minutes du patinoir*, l'on a pu voir Nellie (jouée par l'actrice Sharmen Sturges) se moquer de la déclaration du premier ministre : « Les femmes de bien ne veulent pas voter. »)

Moins de deux ans plus tard, en 1916, les femmes du Manitoba sont les premières du Canada à obtenir le droit de voter et de se faire élire aux élections provinciales. Le gouvernement libéral de l'époque est en effet disposé à présenter un projet de loi à cet effet, qu'il adopte après avoir reçu une pétition portant plus de 40 000 signatures. Par la suite, une par une, la plupart des provinces éliminent les obstacles au droit de vote des femmes. En 1920, une loi fédérale reconnaît enfin le droit de voter aux élections fédérales

aux femmes d'au moins 21 ans. Entre-temps, Nellie McClung déménage à Edmonton et se fait élire à la législature de l'Alberta (à titre de députée libérale), mais seule-ment pour un mandat. Elle entreprend en effet un autre combat, pour une cause apparentée. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, qui énonce les pouvoirs et les responsabilités des gouvernements provinciaux et fédéral, utilise le mot « personnes » lorsqu'il s'agit de plus d'une

personne et le pronom « il » lorsqu'il s'agit d'une seule personne. L'interprétation traditionnelle de ces mots est que seul un homme est une personne. Et, puisque cette loi énonce que seules les « personnes admissibles » peuvent être nommées au Sénat du Canada, seuls les hommes peuvent y être nommés. Malgré les pressions exercées par les groupes de femmes, plusieurs premiers ministres consécutifs refusèrent de nommer une femme au Sénat. Les « Famous Five » font appel devant la Cour suprême du Canada. Lorsque cette cour décide, le 24 avril 1928, que le mot

Par la suite, une  
par une, la plupart  
des provinces  
éliminent les  
obstacles au droit  
de vote des  
femmes. En 1920,  
une loi fédérale  
reconnaît enfin le  
droit de voter aux  
élections fédérales  
aux femmes d'au  
moins 21 ans.



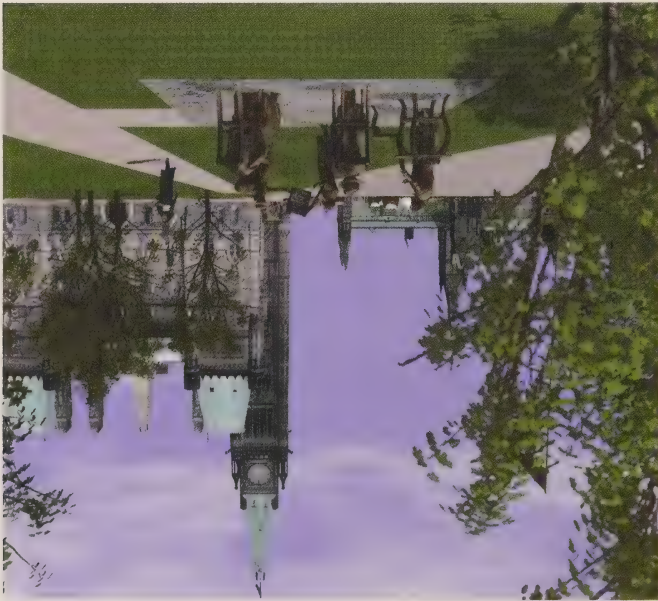
« personnes » ne s'applique pas aux femmes, elles n'abandonnent pas. Elles convainquent le premier ministre Mackenzie King de porter l'affaire « personnes » devant le Conseil privé de Grande-Bretagne, la plus haute cour du Canada à l'époque. Le 18 octobre 1929, le Conseil privé britannique reconnaît que les femmes sont des « personnes » et qu'elles ont le droit de participer aux étapes finales de la promulgation des lois fédérales au Canada. Cette décision ouvre la voie du Sénat aux Canadiennes et, l'année suivante, Carine Reay Wilson devient la première sénatrice du Canada. Si l'affaire « personnes » est, à n'en pas douter, l'une des plus grandes victoires de Nellie McClung, celle-ci n'en continue pas moins d'accumuler les réussites. Elle devient la première femme nommée au conseil d'administration de la Commission canadienne de radio-diffusion (aujourd'hui Société Radio-Canada), la première femme à cumuler les fonctions de l'ancien de l'Église unie du Canada et, en 1938, la première et seule femme au sein de la délégation canadienne auprès de la Société des Nations. Sans compter que déjà, nombre de personnes la reconnaissent comme la plus douée des écrivains et romanciers de son époque. Nellie McClung meurt en 1951, à l'âge de 78 ans, et est enterrée à Saanich, en Colombie-Britannique. De nombreuses écoles et bibliothèques et un parc de l'Ouest du Canada portent son nom. Une œuvre sculptée semblable à celle qui se retrouvera sur la colline du Parlement l'an prochain sera dévoilée à l'*Olympic Plaza* de Calgary le 18 octobre 1999, à l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire du jour où les Canadiennes ont obtenu le droit de participer inté-  
gralement à la vie publique. Depuis 1979, le Gouverneur général présente une récompense annuelle pour commémorer l'affaire « personnes ». À l'occasion de ces présentations, le Gouverneur général Roméo LeBlanc aime citer les maximales très connues de Nellie McClung, telles que : « Les femmes vont former une chaîne, une sororité d'une ampleur que le monde n'a jamais connue. », et « Ne reculez jamais, ne cherchez jamais à vous excuser, ne vous excusez jamais. Faites ce que vous avez à faire et laissez les loups hurler. » ✕

Le monument, de bonne taille, sera voisin de la statue de la Reine Elizabeth, à l'est de l'édifice du Centre. Jusqu'à maintenant, seules les statues des Pères de la Confédération, des monarques du Canada et des premiers ministres décédés pouvaient se retrouver sur la colline du Parlement. Les sculptures de bronze seront un peu plus grandes que nature. La disposition des cinq personnages debout et assis laisse à penser qu'une grande importance sera accordée à Nellie McClung. L'œuvre montrera cette dernière debout et tenant un journal qui annonce l'importante victoire pour les femmes. Dans les faits, c'est bien Nellie McClung qui, au Canada, a dirigé le mouvement pour obtenir le droit pour les femmes de voter et de briguer les suffrages. Par la suite, elle a été acclamée comme la plus extraordinaire militante des droits des femmes.

L'an dernier, dans son numéro consacré au 1<sup>er</sup> juillet, le magazine *Maclean's* a publié une liste des 100 Canadiens et Canadiennes les plus importants de l'histoire. Nellie McClung, au septième rang, était la seule femme classée dans les dix premiers rangs, parmi les Samuel de Champlain, William Lyon Mackenzie King, ancien premier ministre, et K.C. Irving, l'industriel du Nouveau-Brunswick, entre autres gens remarquables.

Nellie McClung naît en 1873 près de Owen Sound, dans le comté de Grey dans une région rurale de l'Ontario, sous le nom de Mooney. Lorsqu'elle est encore une enfant, sa famille déménage dans l'Ouest, où elle exploitera une propriété rurale au sud-ouest de Brandon, au Manitoba. Nellie fait son entrée à l'école à l'âge de 10 ans et obtient un certificat d'enseignement à 15 ans.

Elle enseigne quelque temps dans des écoles rurales avant d'épouser Wesley McClung, fils d'une suffragette membre d'une ligue antiaïcooolique, J.W. McClung. Celle-ci encourage sa belle-fille à écrire *Sowing Seeds in Danny*, le premier de ses 16 romans. Publié en 1908, celui-ci se vendra à plus de 100 000 exemplaires.



Une simulation montrant le monument des « Famous Five » où sera érigé le Portement. Photo : Courtoisie du ministère des Services gouvernementaux et du Service de simulation.

En 1911, à Winnipeg, Nellie McClung devient une membre active de la *Women's Christian Temperance Union* et du *Canadian Women's Press Club*. En 1912, elle contribue à la fondation de la *Manitoba Political Equality League*. La ligue s'intéresse surtout au droit de vote des femmes, mais elle a d'autres objectifs, notamment la prohibition de la vente d'alcool et la réforme du droit du travail. Certaines femmes font valoir que, puisqu'elles doivent payer des taxes foncières pour les propriétés qui leur appartiennent, elles ont également le droit d'être représentées dans les législatures. En 1900, la plupart des femmes du pays qui sont propriétaires peuvent voter aux élections municipales, mais n'ont pas le droit de voter ni de briguer les suffrages aux élections provinciales et fédérales. Si au moins la moitié des provinces ont déjà présenté un projet de loi pour donner le droit de vote aux femmes, aucune ne l'a encore adopté. De nombreuses suffragettes voient également dans le droit de vote la possibilité d'obtenir l'adoption de lois interdisant la vente d'alcool.

La *Manitoba Political Equality League* réprouve les méthodes violentes de ses homologues britanniques. Ses membres préfèrent distribuer des dépliants et faire sillonner toute la province par des conférencières porteuses de



Photo: O'Brien/Museum, Calgary, Alta. 5-4-93



# L'HONNEUR D'UNE SUFFRAGETTE

# Mais qui était

Le 18 octobre 2000, les « Famous Five » seront les premières Canadiennes à être honorées par un monument à leur effigie sur la colline du Parlement. Il s'agit des cinq Albertaines qui, il y a 70 ans, se sont opposées avec détermination aux législateurs canadiens et se sont rendues en Grande-Bretagne pour y convaincre le Conseil privé de reconnaître les femmes comme des personnes et, par conséquent, comme étant admissibles au Sénat. Ces « Famous Five » sont la juge Emily Murphy, Nellie McClung, Irene Parib, Louise McKinney et Henrietta Muir Edwards.

WAYNE BROWN  
ÉLECTIONS CANADA

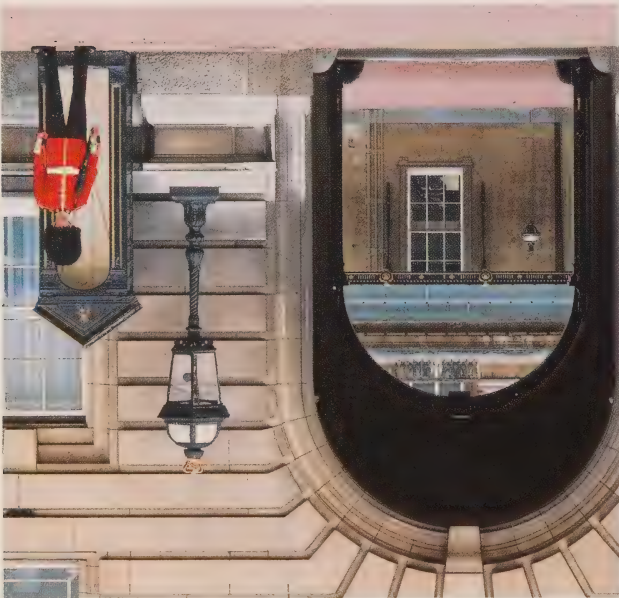


Photo © J.A. Kneib/Magnum

## Résumé des recommandations de la commission

4090/4090.htm.

suivante : <http://www.official-documents.co.uk/document/cm40/>

On peut consulter le rapport au complet à l'adresse Internet  
intérets plus généraux des comités et des villes.  
complémentaires représenteraient à la Chambre des communes les

- ☐ Que les députés des circonscriptions et les députés complémentaires soient élus au mode de scrutin préférentiel. La majorité des députés (80 à 85 %) seraient élus sur une base individuelle et le reste (15 à 20 %) sur une base de correction complémentaire.
- ☐ Que le vote au deuxième tour, qui détermine la répartition des représentants complémentaires, accorde à l'électeur le choix de voter pour un parti ou un candidat figurant sur les listes présentées par les partis.
- ☐ Que l'on procède de la manière suivante à la répartition des représentants complémentaires :

1. le nombre de secondes voix exprimées pour chaque parti serait compté et divisé par le nombre de députés des circonscriptions élus par chacun des partis dans chaque région, plus un;
2. le parti qui récolte le nombre de secondes voix le plus élevé, après ce calcul, se voit attribuer le premier député complémentaire;
3. on attribue le deuxième député complémentaire d'une région en utilisant la même méthode, mais en tenant compte du fait qu'un parti s'est déjà vu attribuer un député complémentaire.

- ☐ Que chacune des zones complémentaires désignées ait au moins un député complémentaire.
- ☐ Que le droit de présenter des candidats aux sièges complémentaires soit limité aux partis qui ont des candidats dans au moins la moitié des circonscriptions à l'intérieur des zones complémentaires.

- ☐ Que les députés des circonscriptions et les députés complémentaires aient un statut égal à la Chambre des communes.
- ☐ Que les postes vacants des députés complémentaires soient comblés par le candidat qui suit sur la liste du parti détenant le siège. Si aucune personne n'est disponible, le siège restera vacant jusqu'à la prochaine élection. Les postes vacants des circonscriptions électoraux visent à réduire le nombre de circonscriptions tout en préservant le ratio des représentants de circonscriptions.
- ☐ Qu'un programme de sensibilisation soit mis en œuvre par une commission électorale afin de préparer les électeurs à la décision qu'ils devront prendre au moment du référendum.
- ☐ Que le nouveau système électoral soit examiné après deux élections générales et qu'aucun nouveau changement important ne soit apporté avant la tenue d'un deuxième référendum. ✕

Quatre critères ont guidé la commission, soit « une forte représentation proportionnelle, le besoin d'un gouvernement stable, une augmentation du choix des électeurs et le maintien d'un lien entre les députés et les circonscriptions géographiques » (rapport, cadre de référence). On désirait également assurer l'équité, et on ne voulait ni augmenter ni réduire le rôle des partis politiques et des députés.

La commission est arrivée à la conclusion que le système

actuel présente l'avantage de conduire habituellement à l'élection d'un gouvernement majoritaire unipartite. Par ailleurs, la commission juge que le système uninominal majoritaire à un tour n'assure pas une représentation équitable des partis politiques, des femmes et des minorités ethniques. En outre, elle observe que ce système force les électeurs à donner la priorité soit au choix d'un représentant dans leur circonscription ou à la détermination d'un gouvernement national, et que cela a pour effet de restreindre le terrain sur lequel se livre la bataille politique.

En remplacement, la commission propose une variante du système de députés complémentaires, selon laquelle les représentants des circonscriptions et les représentants complémentaires, attribués selon le vote de parti, seraient élus au mode de scrutin préférentiel dans 80 régions, villes et comtés complémentaires.

Pour la commission, l'élection de députés selon le mode de scrutin préférentiel offre trois avantages :

« Premièrement, il y aura beaucoup moins de « votes perdus » dans le vote par circonscription, et bien davantage d'électeurs qui peuvent influencer le résultat, ce qui, nous l'espérons, favorisera la participation des électeurs. Deuxièmement, ce mode de scrutin encourage les candidats sérieux à présenter leur message à une majorité de

## La commission pense que les députés complémentaires corrigeraient le manque de proportionnalité des résultats du système uninominal.



(traduction libre).

leurs électeurs ... Troisièmement, étant donné que le deuxième choix et les suivants peuvent compter, ce mode décourage les candidats de s'attaquer trop rudement à leurs adversaires ... » (titre du rapport, par. 126 —

La commission pense que les députés complémentaires corrigeraient le manque de proportionnalité des résultats du système uninominal. Les représentants complémentaires seraient sélectionnés au moyen d'une liste non bloquée, qui laisserait à l'électeur la capacité de choisir à son gré les candidats, contrairement à une liste de parti bloquée. La commission estime qu'une représentation hautement proportionnelle pourrait être obtenue avec un supplément de députés atteignant 15 à 20 % (on compte actuellement 659 députés).

En outre, selon la commission, rien n'indique qu'un système semblable créerait moins de stabilité gouvernementale que le système actuel. À son avis, une règle de correction à 50 % érigerait en norme la formation de coalitions, or le système électoral retenu ne devrait pas constamment aboutir à la formation de coalitions. Étant donné l'écart important entre les représentants des comtés et ceux des bourgs qui caractérise la tradition britannique, la commission ne voit aucun problème à ce qu'il y ait deux classes de député. De l'avis des membres de la commission, les députés



# Un résumé du

# rapport

# Jenkins

(Royaume-Uni)

ALAIN PELLETIER  
GESTIONNAIRE, POLITIQUES ET RECHERCHE,  
ÉLECTIONS CANADA

En décembre 1997, le gouvernement britannique a mis sur pied une commission indépendante sur le système de scrutin, présidée par le très honorable Lord Jenkins of Hillhead, chargée de recommander une solution de remplacement au système uninominal majoritaire à un tour présentement utilisé au Royaume-Uni. Le nouveau système pourrait être soumis à l'électorat par voie référendaire. En octobre 1998, le rapport de la commission a été présenté au Parlement par le secrétaire d'État.

La commission a reçu plus de 1 500 mémoires provenant du grand public, d'universitaires, des partis politiques, de députés et de divers groupes de pression. Elle a aussi tenu des audiences publiques partout au Royaume-Uni et visité d'autres pays (l'Irlande, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande et l'Australie) afin d'examiner leur système électoral.



Photo : British Tourist Authority

recommander une solution de rechange au SMU. La décision finale et exécutoire dans le choix entre les deux systèmes devrait être soumise à un référendum national, précédé d'une campagne de sensibilisation impartiale concernant les questions soulevées par ce choix. Dans les dernières années, plusieurs autres démocraties bien établies (notamment la Nouvelle-Zélande, le Japon et l'Italie) ont adopté des variantes du SMV en raison des lacunes de leurs systèmes électoraux. Les conditions sont réunies pour que le Canada fasse lui aussi semblable acte de foi. ❖

## NOTES

1. CANADA, Directeur général des élections du Canada. *Élections Canada. Trentième élection générale de 1997 : Résultats officiels du scrutin* — Synops, Ottawa, 1997, tableau 4.
2. JACKMAN, Robert W. « Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies », *American Political Science Review*, vol. 81, no 2, 1987, p. 405-423.
3. FRIZZELL, Alan et PAMMETT, Jon H. (dir.). *The Canadian General Election of 1997*, Ottawa, Carleton University Press, 1998, p. 254-284.
4. BLAIS, André et CARRY, R. Kenneth. « Does Proportional Representation Foster Voter Turnout? », *European Journal of Political Research*, no 18, 1990, p. 179.
5. BLAIS, André et CARRY, R. Kenneth. « The Psychological Impact of Electoral Loss: Measuring Duverger's Elusive Factor », *British Journal of Political Science*, no 21, 1991, p. 91.
6. FARRELL, David M. *Comparing Electoral Systems*, Londres, Pinter-Hall/Havester Wheatsheaf, 1997, p. 146-147.
7. CARIKS, Alton C. « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », dans WILLIAMS, Douglas E. (dir.), *Constitution, Government, and Society in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1988, p. 114-115.
8. STUDLAR, Donley. « Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aboriginals Should », dans MILNER, Henry (dir.), *Making Every Vote Count: Canada's Electoral System Reassessed*, Peterborough, Broadview, 1999, p. 129.
9. ARSENAU, Thérèse. « Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand », dans Milner (dir.), *Making Every Vote Count*, p. 144.
10. MACVOR, Heather. *Women and Politics in Canada*, Peterborough, Broadview, 1996, chapitres 7-9.
11. RULE, Wilma. « Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies », *Western Political Quarterly*, vol. 40, no 3, 1987, p. 494-495; NORRIS, Pippa (dir.). « Conclusions: Comparing Possesses to Power », dans NORRIS, Pippa (dir.), *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 214-215.
12. STUDLAR, « Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? », p. 130.
13. BLAIS, André et GIDENGL, Elisabeth. *Making Representative Democracy Work: The Views of Canadians*, volume 17 des études entreprises pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn, 1991, p. 55.
14. *Circumscriptions électorales provinciales* (Saskatchewan), 1991 2 R.C.S.
15. *Circumscriptions électorales provinciales* (Saskatchewan), 1991 2 R.C.S.
16. LUPHART, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 41.
17. JENKINS, Lord et al. *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, Londres, UK Home Office, 1998, chapitre 7.
18. FRANKS, C.E.S. *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 73-79.

d'un pays à un autre, mais la littérature propose des conclusions tranchées sur les avantages respectifs des systèmes que nous avons énumérés dans l'introduction. Le VUT est une solution à rejeter pour quatre raisons. Premièrement, il suppose la création de circonscriptions plurinominales. Deuxièmement, il contraind les candidats d'un même parti à se faire directement concurrencer. Cela risque de diviser les organisations locales des partis et de susciter des factions gravement et durablement divisées dans les partis nationaux. Troisièmement, la façon dont les voix excédentaires sont redistribuées peut avoir des répercussions importantes et arbitraires sur l'issue des élections. Quatrièmement, le décompte des voix et l'élection du gouvernement peut prendre des jours, voire des semaines.

Le VUNT n'est pas plus acceptable à la fois parce qu'il suppose des circonscriptions pluri-nominales et parce qu'il ne garantit pas de proportionnalité suffisante<sup>16</sup>. Les systèmes de scrutin de liste, qui supposent également des circonscriptions plurinominales, risquent de priver les organisations locales des partis du droit de nommer des candidats, selon qui dresse les listes. Cependant, ce système donne d'excellents résultats pour ce qui est de la représentation des femmes et des minorités.

Le Canada devrait adopter une forme de scrutin public et judiciaire semble déjà appuyer le principe d'un système mixte, qui offre les avantages du SMU et du scrutin de liste tout en en atténuant leurs inconvénients. Dans le cadre du SMM complémentaire, actuellement utilisé en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, chaque parti nomme deux groupes de candidats. Les membres du premier groupe se présentent dans les circonscriptions SMU, tout comme les candidats à la Chambre des communes du Canada le font actuellement. Les membres du deuxième groupe s'affrontent dans le cadre des listes de parti, à l'échelle nationale ou régionale. Lorsque les voix sont comptées, le nombre de sièges attribués à chaque parti dépend du « deuxième

**Répartition approximative des sièges : SMU et SMM parallèle, 1984-1993**

Parti	1984	1984	1988	1988	1993	1993
Lib	40	54	83	87	177*	157*
P.C.	217*	189*	169*	151*	2	24
N.P.D.	30	37	43	52	9	12
Ref.	—	—	—	—	52	52
B.Q.	—	—	—	—	54	47
Autres	1	2	0	51	1	3
TOTAL	282	282	295	295	295	295

\* Gouvernement majoritaire unipartite  
† Y compris les votes du Parti Réformiste

**Sièges obtenus par les partis : SMU et trois variantes du SMM**

Parti	SMM parallèle/ listes provinciales	SMM parallèle/ liste nationale	SMM complémentaire	SMU
Lib.	139	138	116	155
Ref.	60	60	58	60
P.-C.	36	36	57	20
B.Q.	38	39	32	44
N.P.D.	28	27	33	21
Autres	0	1	5	1
TOTAL	301	301	301	301

Remarque : Nous avons utilisé, dans les tableaux ci-dessus, les données réelles sur les élections fédérales canadiennes à des fins illustratives. Ces chiffres ne doivent pas être considérés comme des projections des résultats effectifs, car les tendances du vote seraient certainement différentes dans le cadre d'un système différent.

tour » (scrutin de liste). Les résultats du deuxième tour servent à corriger les disproportions de ceux du premier tour. C'est le plus proportionnel des systèmes mixtes.

Dans le cadre du SMM complémentaire, certains caucus de parti comptent beaucoup plus de députés « de liste » que d'autres. Ce n'est pas nécessairement un problème si tous les députés sont dotés de responsabilités importantes et clairement définies<sup>17</sup>. Le SMU suscite un roulement important à la Chambre des communes du Canada, qui est affaiblie par des députés qui manquent d'expérience, de connaissances politiques et d'une

connaissance pratique des règles. Une composition plus stable ferait de la Chambre des communes un corps législatif plus puissant<sup>18</sup>, comme le ferait une « classe » de députés disposant du temps et de l'énergie nécessaires au fonctionnement des ministères et examiner la législation. Le véritable obstacle à l'adoption d'un SMM complémentaire est l'extrême proportionnalité de l'attribution des sièges. Les partisans du SMU font valoir qu'un système électoral excessivement proportionnel éliminerait les gouvernements majoritaires unipartites et exigerait la formation de





Lexique		
ABRÉVIATION	NOM COMPLET	DESCRIPTION
SMU	Scrutin majoritaire uninominal	Le pays est divisé en circonscriptions uninominales. L'électeur choisit l'un des candidats inscrits sur le bulletin de vote. Le candidat qui remporte plus de voix que tout autre obtient le siège.
VUT	Vote unique transférable	Le pays est divisé en circonscriptions plurinominales. L'électeur classe certains ou l'ensemble des candidats sur son bulletin de vote. On calcule un quota (méthode Hare ou Droop) en fonction des votes valides et l'on compte les voix de premier choix accordées aux candidats. Les candidats qui obtiennent plus de voix de premier choix que les quotas sont élus, et les voix excédentaires sont redistribuées entre les candidats inscrits en deuxième place. Le décompte se poursuit ainsi par élimination des derniers candidats et redistribution complète des voix excédentaires des gagnants, jusqu'à ce que tous les sièges soient attribués.
VUNT	Vote unique non transférable	Comme le VUT, mais les électeurs ne votent qu'une fois (au lieu d'un maximum d'une fois par siège disponible).
—	Scrutin de liste	Le pays est divisé en circonscriptions plurinominales (ou est désigné comme une seule circonscription plurinomiale). Chaque parti dresse une liste de candidats sur les bulletins de vote, et les électeurs choisissent l'une de ces listes. Les listes peuvent être ouvertes (l'électeur peut exprimer une préférence parmi les candidats du parti pour lequel il vote) ou fermées (un seul vote pour un parti). Les sièges sont attribués selon une formule de la moyenne la plus élevée ou du résiduel le plus important. Une fois calculé le nombre de sièges de chaque parti, les sièges sont attribués aux candidats qui se trouvent en tête de liste.
SMM	Scrutin majoritaire mixte	Chaque électeur vote deux fois : une fois pour le candidat d'une circonscription à SMU et une fois pour la liste de parti. Dans le cadre du SMM complémentaire, on calcule le nombre de sièges de chaque parti en fonction du nombre de voix obtenues par les listes, puis on en retranche les sièges obtenus dans le cadre du SMU pour déterminer les sièges manquants chaque parti a droit dans le cadre du scrutin de liste. Dans le cadre du SMM parallèle, les deux groupes de députés sont élus séparément, et leurs totaux combinés servent à attribuer les sièges à chaque parti.

prédominance dans l'Ouest lui a permis d'obtenir trois fois plus de sièges. Le SMU favorise le parti le plus important et les « tiers » partis concentrés à l'échelle régionale (comme le Bloc québécois) aux dépens du deuxième parti en importance à l'échelle nationale est très diffuse (comme le Nouveau Parti Démocratique<sup>7</sup>). La capacité des partis nationaux au Parlement d'atténuer les clivages est gravement compromise. En récompensant exagérément les votes

des candidats élus ont remporté moins de la moitié des voix valides dans leur circonscription<sup>8</sup>. Ainsi, au moins la moitié des votes « n'ont servi à rien » puisqu'ils n'ont pas permis d'élire des députés au Parlement. Des études comparatives révèlent que le taux de participation est de plus de 8 % supérieur dans une élection à scrutin proportionnel que dans une élection à scrutin majoritaire<sup>9</sup>. Enfin, le SMU décourage les électeurs qui désirent voter pour des partis ou des candidats peu ou pas du tout susceptibles de l'emporter. Cet « effet psychologique », qui sanctionne les « tiers » partis et finit par décourager leurs partisans, réduit leur part du vote d'environ 20 % dans le cadre d'un SMU comparativement à un scrutin proportionnel<sup>10</sup>. Plus le système est proportionnel, plus cet effet psychologique s'estompe. Les systèmes électoraux ont des effets directs sur la composition des chambres législatives. Plus le système est proportionnel, plus la répartition des sièges au Parlement entre les partis traduit fidèlement le vote populaire. Les systèmes non proportionnels, comme le SMU, créent une distorsion dans les caucus des partis, aussi bien du point de vue de leur importance relative que de leur composition régionale. Une enquête effectuée en 1997 sur la proportionnalité dans les élections nationales de 1945 à 1996 a révélé que le Canada se situait au 35<sup>e</sup> rang des 37 cas examinés<sup>6</sup>. Bien que la distorsion de la représentation parlementaire des partis soit souvent exprimée en termes mathématiques abstraits, le SMU cause un tort réel à certains partis tout en favorisant d'autres partis injustement. En 1993, les conservateurs fédéraux ont obtenu 16 % des voix à l'échelle nationale et moins de 1 % des sièges à la Chambre des communes. Des millions de gens avaient voté pour eux, mais on estimait que les jours du parti étaient comptés parce qu'il n'avait pu faire élire que deux députés. En 1997, le Parti Réformiste a obtenu 66 365 voix de plus que les conservateurs (sur près de 13 millions), mais sa

# Effets possibles sur la

## Système électoral proportionnel ou semi-proportionnel :

# POLITIQUE CANADIENNE

HEATHER MACIVOR

DÉPARTEMENT D'HISTOIRE, DE PHILOSOPHIE ET DE SCIENCE POLITIQUE,

UNIVERSITÉ DE WINDSOR

Le scrutin majoritaire uninominal (SMU) en vigueur au Canada n'est plus acceptable. Notre démocratie représentative est confrontée à de graves problèmes : diminution du taux de participation aux élections, mécontentement de la population à l'égard des institutions politiques, sous-représentation des femmes et des minorités à la Chambre des communes et divisions régionales de plus en plus sensibles.

La proportionnalité n'est pas le seul critère d'évaluation des systèmes électoraux, mais un système plus proportionnel, en l'occurrence le scrutin majoritaire mixte parallèle (SMMP), permettrait probablement d'atténuer ces problèmes. D'autres solutions sont possibles, notamment le scrutin majoritaire mixte « complémentaire », le vote unique transférable (VUT), le vote unique non transférable (VUNT) et la représentation proportionnelle fondée sur des listes de parti (système du scrutin de liste). Les deux systèmes de scrutin majoritaire mixte sont les options les plus prometteuses pour le Canada. Les deux

méthodes garantissent une meilleure proportionnalité du point de vue de la transposition du pourcentage du vote obtenu par les partis, à l'échelle nationale et régionale, en sièges au Parlement. Les deux permettent également aux femmes, aux Autochtones et aux candidats des partis mineurs d'avoir plus de chances de se faire élire à la Chambre des communes. Le scrutin majoritaire mixte parallèle, qui est le système le moins proportionnel des deux, permettrait encore d'élire un gouvernement majoritaire unipartite avec moins de la moitié des votes de la population. Aucun système électoral n'est parfait, mais le scrutin majoritaire mixte parallèle permettrait probablement de réduire les difficultés évoquées plus haut sans nécessairement empiéter les choses.

Idéalement, un système électoral incite les électeurs à participer aux élections en donnant à chacun un réel pouvoir d'influence sur l'issue du scrutin. Le SMU ne remplit pas ce critère. Le pourcentage d'électeurs admissibles qui exercent leur droit n'a cessé de diminuer au cours des quatre dernières élections générales du Canada, pour passer de 75 % en 1984 à 67 % en 1997<sup>1</sup>. Les raisons, notamment de voter dépendent de plusieurs facteurs, notamment l'âge, le niveau d'instruction, l'intérêt pour la politique et la satisfaction à l'égard des choix possibles, mais elles peuvent également être influencées par la conviction que le vote « ne sert à rien ». À l'élection de 1997, près de 65 %





## AVANTAGES

## Le scrutin à deux tours

- La proportionnalité (conversion de voix en sièges), n'est aucunement garantie par le VB et il n'est pas garanti non plus que le candidat ou les candidats les plus

## INCONVÉNIENTS

- Pour certains électeurs, une sélection par classement pourrait ne pas être aussi facile.
- Si l'on se fie à l'expérience australienne (Chambre des représentants), dans le VP, les partis plutôt centristes et modérés peuvent s'attendre à former un gouvernement majoritaire (seuls ou dans une coalition).
- Le VP se fonde sur des circonscriptions uninominales à limites territoriales. Comme dans le SMUT, cela délimite clairement la représentation, la responsabilité et l'obligation de rendre compte.
- En raison de l'élimination graduelle des candidats, les voix de plusieurs candidats au point de permettre à l'un d'entre eux de gagner.

## Le vote bloqué

Le vote bloqué (VB) est une variante du SMUT dans des circonscriptions plurinominales. En 1997, 13 pays ont élu leurs députés à l'aide de ce mode de scrutin. Les électeurs peuvent voter autant de fois qu'il y a de sièges à combler et, dans la plupart des systèmes, les électeurs peuvent voter pour des candidats quelle que soit leur appartenance politique. Les électeurs sont libres de voter autant ou aussi peu qu'ils le souhaitent. Dans une variante du VB appelée vote bloqué de parti (VBP), l'électeur ne peut cocher qu'un nom sur une liste de parti dans une circonscription plurinomiale, et les partis qui obtiennent le plus grand nombre de voix (il n'est pas obligatoire d'obtenir la majorité)

- Le VP peut être supérieur au SMUT en ce qu'il garantit l'élection d'un vainqueur majoritaire, mais, comme le SMUT, il peut aussi éliminer le candidat le plus souvent sélectionné comme premier choix par les électeurs.
- Comme avec le SMUT, les grands partis nationaux s'en sortent bien, de même que les partis qui ont une forte assise régionale et des foyers d'appui concentrés.
- Il est difficile de voir comment les femmes, les Autochtones ou les membres de minorités ethnoculturelles qui n'ont généralement pas bien réussi dans le SMUT pourraient faire mieux avec le VP. La même difficulté de base demeure, à savoir le fait de dépendre d'un processus d'investiture qui reflète lui-même un problème plus vaste de culture politique.

## AVANTAGES

- Dans le VB, les électeurs peuvent choisir entre des candidats et cocher, jusqu'à un nombre fixe de fois, le nom des candidats de leur choix.
- Le VB est simple et ne demande pas aux électeurs de classer leur choix par ordre numérique. Les Canadiens des villes où les conseils municipaux plurinominaux sont élus selon un système général plutôt que par limites territoriales connaissent ce système.
- Dans cette variante, les électeurs peuvent généralement voter une fois pour des listes de parti où figurent les noms des candidats à élire dans une circonscription plurinomiale. Les partis peuvent essayer d'équilibrer leur liste en y incluant des membres de groupes sociaux ou ethniques importants. Au Canada, ces listes pourraient inclure des femmes, des Autochtones et des membres des groupes ethnoculturels minoritaires.
- Quels que soient les avantages qui pourraient avoir été obtenus avec des circonscriptions plus vastes et moins nombreuses, ces avantages seraient plus qu'annulés par le fait que la taille physique des circonscriptions serait supérieure à ce qu'elle est actuellement. Les liens directs entre les électeurs et leurs députés à l'aide de ce mode de scrutin. Les députés à l'aide de ce mode de scrutin. Les députés à l'aide de ce mode de scrutin.
- Le VB peut produire des résultats « super-majoritaires » où un parti peut rassembler pratiquement tous les sièges parlementaires sans avoir obtenu beaucoup plus (et en ayant même obtenu un peu moins) que le VB peut être aussi « injuste » que le SMUT. Lorsque les électeurs votent pour

## AVANTAGES

- Avec le VP, le candidat vainqueur est réellement « majoritaire ». Cette majorité ne se produit pas nécessairement au premier décompte des voix, mais avec la redistribution graduelle des préférences, une majorité finit par être « fabriquée ». On risque moins d'accuser ce système que le SMUT d'avoir converti « l'injustement » des voix en sièges.
- Avec le VP, le candidat vainqueur est réellement « majoritaire ». Cette majorité ne se produit pas nécessairement au premier décompte des voix, mais avec la redistribution graduelle des préférences, une majorité finit par être « fabriquée ».
- On risque moins d'accuser ce système que le SMUT d'avoir converti « l'injustement » des voix en sièges.
- Le VP permet à l'électeur d'exprimer pleinement ses préférences, par ordre, entre les candidats qui se présentent.
- En raison de l'élimination graduelle des candidats, les voix de plusieurs candidats en lice pourraient finir par s'accumuler au point de permettre à l'un d'entre eux de gagner.

Les femmes et les Autochtones n'ont jamais été représentés à la Chambre des communes de manière proportionnelle à leur nombre au sein de la population canadienne. Ce résultat médiocre en ce qui concerne les femmes et les Autochtones s'explique par une combinaison complexe de facteurs sociaux, culturels et politiques. Les deux groupes ont obtenu tardivement le droit de vote et celui de se présenter à une élection, soit en 1920 pour les femmes, en 1950 pour les Inuits et en 1960 pour les Indiens inscrits. Les structures des partis sont demeurées massivement la chasse gardée des hommes blancs. Cela a influé négativement sur le recrutement de femmes et d'Autochtones comme candidats.

## Le vote préférentiel

Le SMLT comporte une règle limitative voulant qu'il n'y ait qu'une seule candidate par parti et par circonscription. Sans cette investiture officielle et sans l'appui d'un parti, les femmes et les Autochtones ne peuvent être élus qu'en se présentant comme candidats indépendants ou non affiliés, ce qui risque de rendre leur élection plus difficile. La lacune du SMLT sur ce point est évidente lorsqu'on compare ses résultats à ceux des systèmes électoraux à la proportionnelle d'autres pays. On pense généralement que les systèmes à la proportionnelle basés sur des listes de parti incitent ceux-ci à constituer des listes diversifiées socialement pour optimiser leurs chances d'obtenir l'appui d'un segment vaste et représentatif de l'électorat.

● Dans le cadre du SMLT, les électeurs qui soutiennent un candidat perdant dans une circonscription peuvent avoir le sentiment, après l'élection, qu'ils ne sont pas représentés, en quelque sorte.

● Le nombre de sièges remportés par un parti ou les lieux où ils l'ont été sont des données souvent trompeuses, qui ne donnent pas une image exacte de l'appui réel des électeurs à ce parti. D'après les résultats de 1997, on pourrait croire que, puisque le Parti Réformiste n'a élu aucun député en Ontario, il était peu soutenu par les électeurs dans cette province, alors qu'en réalité, presque un électeur sur cinq a voté pour ce parti.

● Une fois représenté à la Chambre des communes, il peut être difficile pour un parti qui n'a qu'un petit nombre de députés, voire aucun dans une région, de promouvoir ou de comprendre des politiques d'importance capitale pour cette région. On estime que la non-représentativité de certains des partis favorise les frictions interrégionales au Canada.

● Certains peuvent voir la tendance du SMLT à produire des gouvernements majoritaires unipartites comme un avantage, mais pour d'autres, il s'agit d'un défaut du système. Favorables à une coalition gouvernementale composée de représentants de deux partis ou plus, ces derniers avancent qu'un gouvernement multipartite est plus représentatif socialement et force au compromis les partis plus homogènes sur le plan régional, linguistique ou culturel.

● Le SMLT ne tient pas compte de l'ordre de préférence des électeurs. Le fait que l'électeur ne puisse pas classer les candidats et en soit réduit à ne pouvoir tracer qu'une croix sur son bulletin de vote peut donner lieu à des effets pervers, comme dans le cas (extrême) où le candidat le moins apprécié d'une circonscription parvient à se faire élire.

● Un parti qui forme un gouvernement peut avoir obtenu le plus faible pourcentage des suffrages exprimés, mais obtenir tout de même plus de sièges que son principal adversaire. Cela s'est produit trois fois depuis la Confédération : en 1957, en 1962 et en 1979. En 1925, les libéraux se sont maintenus au pouvoir alors qu'ils avaient remporté moins de sièges et moins de voix que les conservateurs.

(b) Un parti qui forme un gouvernement peut avoir obtenu le plus faible pourcentage des suffrages exprimés, mais obtenir tout de même plus de sièges que son principal adversaire. Cela s'est produit trois fois depuis la Confédération : en 1957, en 1962 et en 1979. En 1925, les libéraux se sont maintenus au pouvoir alors qu'ils avaient remporté moins de sièges et moins de voix que les conservateurs.

(c) Un parti qui obtient autant sinon plus de suffrages exprimés qu'un autre parti peut se retrouver avec moins de sièges. En 1997, le Parti Réformiste du Canada et le Parti progressiste-conservateur du Canada ont remporté respectivement 19,4 % et 18,8 % des voix, mais les réformistes ont élu 40 députés de plus que les conservateurs. Le Bloc Québécois a élu deux fois plus de députés que le NPD avec moins de voix (10,7 % et 11 %).

Le SMLT peut récompenser les partis bien implantés régionalement, pénaliser les partis faibles à l'échelle nationale et nuire empêchant d'avoir la part des sièges « qui devrait leur revenir ». Les principaux partis nationaux et les partis jouissant d'un fort appui régional tendent à être ceux qui profitent le plus du système. Tous les autres subissent des effets négatifs aux élections si leur appui est trop diffus à l'échelle nationale ou si cet appui est trop faiblement concentré régionalement.



## Scrutin majoritaire uninominal à un tour

Le SMUT est le système électoral le plus répandu dans le monde. En 1997, 68 des 211 pays comptant 45 % de la population mondiale ont utilisé le SMUT pour élire leurs législatures nationales. Le Canada est l'un de ces pays. Le système est nommé en anglais « First Past the Post », un terme impropre, car au sens strict, le candidat n'a aucun obstacle à franchir. Dans ce système, pour le décrire en termes très simples, le candidat qui recueille le plus de voix est le vainqueur. Dans une élection où deux candidats sont en lice, pour gagner, l'un des deux candidats doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés valides. Lorsque trois candidats ou plus se présentent à une élection, il n'est pas sûr que le vainqueur obtiendra la majorité absolue.

### AVANTAGES

- Au Canada, le SMUT a avatagé les partis à large assise, conciliants et centristes. Parvenant au pouvoir avec une majorité de sièges, un parti « non sectaire » parvient généralement à créer une coalition de partisans et de députés provenant de régions et de groupes linguistiques et ethnoculturels différents. Le gouvernement tire une partie de sa force du fait qu'il constitue une coalition *interne* à un parti plutôt qu'une coalition *entre* partis, moins stable.
- Les partis extrémistes ont eu peu de succès avec le système SMUT au Canada.
- Le SMUT se base sur des circonscriptions délimitées géographiquement, chacune élitant un seul député. Cela crée un lien évident et facile à comprendre entre les électeurs d'une circonscription et « leur » député, alors que les systèmes à la proportionnelle fondés sur des circonscriptions plurinominales créent des liens de leur rendre compte sont directement établis sous le SMUT.

### INCONVÉNIENTS

- Il a été démontré que le SMUT tendait à convertir les suffrages exprimés en sièges d'une manière qui paraît arbitraire et souvent injuste. Les exemples abondent dans l'histoire canadienne. Des critiques contre « l'injustice » que constitue la conversion des votes ont été émises contre le système canadien pour trois raisons.

- (a) Un parti qui forme un gouvernement majoritaire a rarement été élu national. Depuis 1921, un parti n'a

Déterminer la taille de la Chambre des communes est une chose, choisir un système électoral en est une autre. La *Loi constitutionnelle* confère au Parlement le pouvoir exclusif de décider du nombre de sièges auquel chaque province ou territoire a droit, mais la Loi ne fait aucune allusion à tel ou tel système électoral.

Aux termes de la *Loi sur la représentation électoral* (1985), le nombre de sièges alloué à une province ou à un territoire ne doit pas être inférieur à ce qu'il était en 1976 ou durant la législature de 1984-1985, le chiffre le plus faible étant retenu. En outre, une modification à la Constitution approuvée en 1915 a garanti aux provinces qu'elles n'auraient jamais moins de sièges à la Chambre des communes qu'au Sénat. Par la suite, cette garantie a été incluse dans la *Loi constitutionnelle* (1982) comme l'un des articles ne pouvant être modifiés qu'avec l'approbation du Parlement et de toutes les provinces.

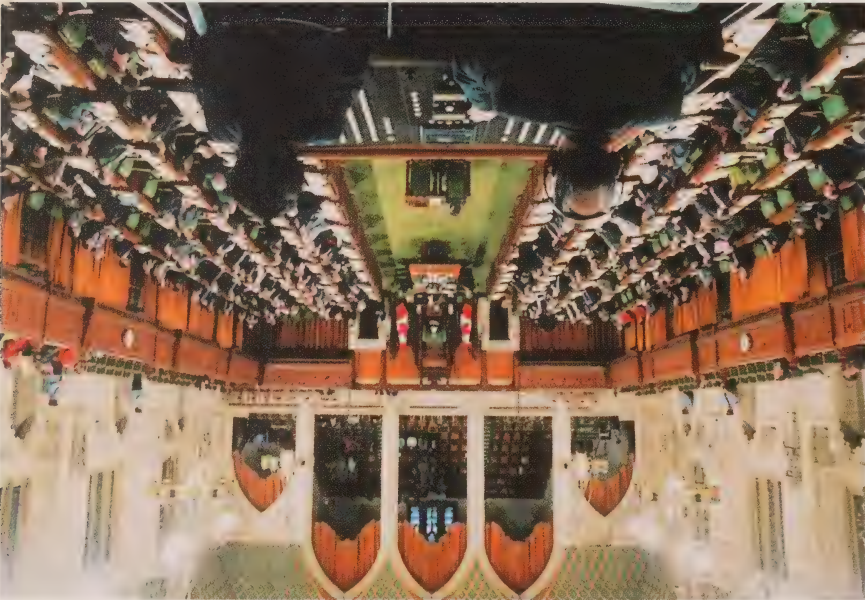
Tout mouvement en vue de l'adoption d'une nouvelle formule de répartition des sièges à la Chambre des communes exigerait une modification de la Loi de 1985. Si les garanties susmentionnées devaient être modifiées, si le Sénat devait être aboli ou si le nombre de sénateurs auquel les provinces ont droit changeait, il faudrait modifier la Constitution.

La manière dont les sièges sont répartis au sein des provinces dépend du type de système utilisé pour élire des députés. Les circonscriptions uninominales servent de base au SMUT, au vote préférentiel et au scrutin à deux tours. On pourrait continuer à y recourir aux termes de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (LRLEC, 1985) en vigueur actuellement. Par contre, pour le vote bloqué, il faudrait créer des circonscriptions plurinominales, modifier la LRLEC de 1985, compte tenu des exigences du nouveau système électoral en matière de circonscriptions, et délimiter de nouvelles circonscriptions plus vastes.

# Les systèmes électoraux à scrutin majoritaire : un examen

JOHN C. COURTNEY  
DÉPARTEMENT DES  
ÉTUDES POLITIQUES,  
UNIVERSITÉ DE LA  
SASKATCHEWAN

**Le scrutin majoritaire unimodal à un tour (SMUT), le vote préférentiel, deux tours sont tous des systèmes électoraux à scrutin majoritaire. Dans le présent résumé, nous nous pencherons sur les conséquences de ces systèmes sur l'attribution des sièges, le régionalisme et la représentation des femmes et des Autochtones au Canada.**



TROIS CONSIDÉRATIONS DOIVENT ÊTRE PRISES EN COMPTE, les deux premières dérivant du fait que tout système électoral possède ses propres caractéristiques et la troisième concernant uniquement le Canada.

Les partis politiques estiment qu'il est « rationnel » de promouvoir des options stratégiques qui optimisent leurs chances de gagner. Les éléments d'incitation de toute méthode utilisée pour convertir des voix en sièges diffèrent d'un système à l'autre. Au Canada, l'élément principal qui incite un parti à vouloir former un gouvernement est d'attirer un vaste segment de l'électorat. Dans le SMUT, les principaux partis canadiens « sans idéologie » ont cherché à composer avec les disparités sociales et régionales. Les coalitions se sont constituées au sein des partis plutôt qu'entre eux, ce qui montre que ce mode de scrutin pousse les partis à minimiser les conflits entre régions ou entre groupes linguistiques. Il est impossible d'affirmer qu'un autre système électoral inciterait autant les partis à composer avec les clivages sociaux.

Les électeurs font aussi des choix stratégiques, qui sont influencés par le nombre de votes qui leur est alloué, la manière dont les préférences peuvent se classer et la façon dont on répartit les voix entre les candidats. Différents systèmes électoraux peuvent déterminer différents comportements électoraux. On ne peut donc pas supposer qu'un électeur soutiendrait le même parti si l'on passait d'un système à l'autre.



Là encore, il y a tension. Nous voulons des partis forts : sans cohésion, les partis sont inutiles. Mais nous ne voulons pas que les partis soient trop forts. Nous voulons que nos représentants tiennent compte de nos préoccupations et qu'ils ne cèdent pas tous jours aux exigences de leur parti.

Ce qui importe, encore une fois, c'est d'éviter les situations extrêmes où les partis n'auraient aucune cohésion ou dicteraient entièrement le comportement de leurs membres élus à la législature. D'où mon sixième critère : le système électoral produit-il des partis et des représentants relativement forts?

Il faut enfin s'interroger sur la qualité de l'information que fournit le scrutin. Commentons par énoncer un truisme : plus les électeurs peuvent exprimer leurs points de vue de façon *précise* sur le bulletin de vote, plus il est probable que le gouvernement agira conformément à la volonté des citoyens.

Cet énoncé peut sembler banal, mais il a d'importantes conséquences. Nous devons privilégier un bulletin de vote sur lequel les électeurs peuvent exprimer non seulement leur premier choix, mais également leur deuxième ou leur troisième choix respectifs, et une formule qui tienne compte de ces deuxième ou troisième choix. De même, nous devrions privilégier un système où les électeurs peuvent exprimer leurs points de vue particuliers au sujet des partis, des chefs et des candidats locaux, plutôt qu'un système où ces précisions ne peuvent être apportées.

Dans la même veine, nous devrions privilégier un système électoral où les votes correspondent grandement aux préférences. En d'autres mots, nous aimerions que les électeurs votent de façon *sincère* plutôt que *stratégique*, parce que plus le vote est sincère, plus il reflète fidèlement les préférences des électeurs. Et une représentation qui reflète bien les électeurs ne fonctionne que si ces électeurs votent (sincèrement) pour les partis ou les candidats qui partagent le

plus leurs options quant à l'action des gouvernements.

Pour toutes ces raisons, nous devrions rechercher un système électoral dans le cadre duquel le scrutin reflète le plus fidèlement possible les préférences des citoyens. Mais la précision a un prix, dont l'aspect le plus évident est la complexité. Attribuer un rang à chacun des dix candidats qui se présentent dans une circonscription est plus exigeant que de simplement indiquer notre premier choix. Autrement dit, nous aimons également la simplicité. Ce qui m'amène à proposer un septième critère : le vote est-il suffisamment simple tout en reflétant de façon relative*ment précise les préférences des citoyens?*

Mon exposé se voulait théorique. Je crois qu'il est important de faire abstraction des particularités de notre situation et de nous interroger plus largement sur les critères qui devraient nous servir à évaluer les institutions démocratiques. Les arguments des partisans des différentes options sont sensiblement les mêmes partout dans le monde. Cela étant dit, il y a au Canada la question particulière de la représentation

BIBLIOGRAPHIE

régionale qui est en jeu. Ce n'est pas par hasard que la plus importante des propositions de réforme électorale au Canada, qui a été présentée par le Groupe de travail sur l'unité canadienne, visait à contribuer considérablement à l'établissement des partis nationaux dans les régions pour lesquelles ils ne comptent aucun député au Parlement (Irvine, 1985, p. 106-107). Ce n'est pas un hasard si, selon l'auteur, les principaux avantages d'une récente proposition viennent de ce qu'elle favorise des programmes politiques qui s'adressent à l'ensemble du pays et de sa forte tendance à réduire la sous-représentation de certaines régions au sein du parti au pouvoir (Weaver, 1997, p. 511). ❧

BLAIS, André. « The Classification of Electoral Systems », *European Journal of Political Research*, vol. 16, 1988, p. 99-110.

BLAIS, André. « The Debate Over Electoral Systems », *Revue internationale de science politique*, vol. 12, 1991, p. 239-260.

IRVINE, William P. « Une recension et une évaluation des projets de réforme du système électoral », dans Peter Aucoin (dir.), *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985, p. 75-115.

KATZ, Richard S. *Democracy and Elections*, New York, Oxford University Press, 1997.

SCHATSCHNEIDER, E. E. *Party Government*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1942.

WEAVER, R. Kent. « Improving Representation in the Canadian House of Commons », *Revue canadienne de science politique*, vol. 30, 1997, p. 473-512.



Nous voulons qu'ils fassent preuve d'une

*capacité d'accommodation.*

Il y a une tension entre les notions d'efficacité et d'accommodation. Un gouvernement efficace met en œuvre la politique qu'il a défendue lors de la campagne électorale. Un gouvernement qui cherche l'accommodation consultera largement la population avant de prendre des décisions définitives et cherchera les compromis acceptables pour le plus grand nombre de groupes possible. Ces

objectifs sont partiellement contradictoires. Il me semble que la plupart des gens veulent éviter l'extrême infélicité et l'absence totale d'accommodation. Je propose donc un cinquième critère : le système électoral met-il en place des législatures et des gouvernements qui font preuve à la fois d'efficacité et d'accommodation?

Le débat entourant les systèmes électoraux soulève également des questions quant au rôle des partis dans une démocratie. D'après la plupart des analystes, les partis sont absolument indispensables à une démocratie. Comme le disait Schattschneider (1942, p. 1) dans sa célèbre

défense des partis politiques, les partis politiques ont créé la démocratie et la démocratie moderne est indispensable sans les partis. C'est pourquoi nous voulons qu'une élection produise un solide régime de partis. Cela peut cependant susciter un autre problème. Dans le cas d'un « gouvernement de parti », c'est le parti qui décide, les législateurs n'ayant pas de liberté de décision à titre individuel. Les électeurs n'exercent donc aucun contrôle sur leurs représentants.

Nous serions inquiets, il me semble, qu'un même gouvernement demeure au pouvoir très longtemps. Trop de stabilité peut être nuisible. C'est pourquoi la stabilité ne figure pas dans ma liste de critères.

Il faut cependant admettre que l'État ne peut fonctionner convenablement si les gouvernements sont reconstitués tous les mois. Nous voulons un gouvernement efficace, capable de bien gérer l'État. On estime (à juste titre) que trop d'instabilité entrave l'efficacité du gou-

vernement. Je préfère parler d'efficacité plutôt que de stabilité, car ce premier critère a une portée plus complète. Il faut qu'il y ait un minimum de stabilité pour qu'il y ait

efficacité, mais d'autres conditions entrent également en jeu : par exemple, un niveau minimal de cohésion au sein du Cabinet.

Une autre valeur souvent invoquée, cette fois par les

partisans de la représentation proportionnelle, est le compromis. Le ou les partis au pouvoir doivent être en mesure de mettre en œuvre la politique promise au cours de la campagne élec-

torale. Par contre, nous ne voulons pas non plus d'un gouvernement trop puissant qui puisse imposer sa volonté unilatéralement en tout temps. Nous voulons un gouvernement à la fois ferme et ouvert, capable de faire des concessions afin de préserver la paix sociale.

Il est impossible de parvenir à toutes les décisions collectives par consensus. Cela supposeait un droit de veto pour tous les groupes, ce qui engendrerait un gouvernement des plus inefficaces. Nous souhaitons tout de même que les gouvernements tâchent d'arriver à des compromis pour empêcher que des conflits sociaux créent trop de divisions.

est-il légitime? J'avancerais que l'élément crucial pour qu'une élection soit considérée légitime est la perception que chaque vote a un poids égal. Cette notion découle du principe démocratique fondamental que tous doivent avoir les mêmes droits. D'où le quatrième critère : lors de l'élection, les votes sont-ils tous de poids égal?

L'analyse théorique m'a amené à proposer quatre critères pour l'évaluation des systèmes électoraux : l'obligation de rendre compte, la représentativité, l'équité et l'égalité. Il y a un certain chevauchement entre les trois derniers critères. Ceux qui préconisent ces critères souhaitent l'amélioration de la représentation pour empêcher l'exploitation de certains groupes par d'autres dans la société. Ceux qui prônent surtout l'obligation de rendre compte ont pour priorité le pouvoir des citoyens de « jeter les gredins dehors », peut-être parce que leur plus grand souci est la protection des citoyens et des groupes contre l'exploitation tyrannique d'un gouvernement (Katz, 1997, p. 309).

## Le point sur le débat entourant les systèmes électoraux

Les quatre critères énoncés ci-dessus dominent le débat sur les systèmes électoraux (Blais, 1991), qui soulève aussi d'autres valeurs, ce qui laisse à penser que notre liste doit s'allonger. Les deux premières valeurs dont il convient de tenir compte sont l'efficacité et l'accommodation. La stabilité est un aspect important du débat. L'un des arguments couramment opposés à la représentation proportionnelle, par exemple, est qu'elle risque de produire des gouvernements instables. Cela soulève deux questions : la stabilité est-elle toujours souhaitable, et pourquoi l'est-elle? On peut difficilement soutenir que la stabilité est en soi toujours une bonne chose.

Il y a cela trois raisons principales. D'abord, les perdants savent que le gouvernement n'entrainera pas certains droits fondamentaux. C'est pourquoi nous sommes dotés de mécanismes comme la *Charte des droits et libertés*. Ensuite, ils pensent que, même s'ils ont perdu cette fois-ci, il est possible qu'ils gagnent une autre fois (à la prochaine élection) ou à un autre palier (ils peuvent perdre à une élection fédérale, mais gagner à une élection provinciale). Enfin, même s'ils sont mécontents des résultats de l'élection, ils reconnaissent de

la légitimité du processus. Supposons un petit groupe minoritaire qui, au sein d'une politique démocratique, se trouve constamment du côté des perdants dans les grands dossiers de l'heure. Même si les législateurs sont élus selon un processus électoral parfaitement démocratique, ce groupe pourrait fort bien trouver ce processus profondément décevant. Les groupes acceptent le résultat des élections dans la mesure où le processus leur semblera *équitable*, c'est-à-dire qu'il ne leur semblera pas qu'ils ont été sacrifiés à l'opinion publique ...

pas systématiquement *orienté* contre eux. Ce qui m'amène à formuler un troisième critère : le type et des gouvernements *systématiquement* *orientés* contre certains groupes ou intérêts ? Je désigne ce critère par le terme *équité* (et c'est le concept qui revient le plus souvent dans les ouvrages spécialisés) bien qu'à mon sens ce soit l'absence de préjudice systématique qui importe réellement.

Les perdants d'une élection peuvent finir par accepter les résultats parce qu'ils considèrent que le processus électoral est légitime. Mais en quoi le dispositif électoral

C'est ainsi que les élus sont incités à tenir compte des opinions de leurs électeurs. Voici donc un premier critère d'évaluation d'un système électoral : met-il en place des législateurs et des gouvernements qui sont effectivement tenus de rendre des comptes aux électeurs? Le point soulevé ici est que les électeurs devraient pouvoir déterminer facilement qui sont les décideurs et les remplacer s'ils ont mal rempli leurs fonctions. Le second mécanisme est la *représentation* « par le reflet ». Si les électeurs votent en

... la d'élé con sensib legis à l' publ

Le deuxième grand avantage attribué aux élections est qu'elles permettent aux citoyens de régler leurs conflits de façon pacifique. Les votes se substituent aux armes. Cela soulève la question de savoir pour quoi, et dans quelles circonstances, les perdants d'une élection acceptent la défaite pacifiquement.

J'entends par système électoral l'ensemble de règles qui régissent le processus par lequel les citoyens expriment leur opinion sur des candidats et des partis en votant et par lequel ces votes se traduisent ensuite dans la désignation des décideurs (Blais, 1988). Un système électoral se définit par la structure des circonscriptions (combien de représentants doivent être élus dans chaque circonscription), la structure du bulletin de vote (de quelle manière les électeurs sont censés exprimer leur opinion) et la formule électorale (quelles conditions doivent être remplies pour être élu).

## Quel est l'objectif des élections?

Deux principales raisons expliquent pourquoi nous considérons qu'il vaut mieux être gouvernés par des représentants élus que par un dictateur. D'abord, les politiques adoptées par des représentants élus sont plus susceptibles de représenter l'opinion de la majorité. Ensuite, dans une démocratie, il y a de meilleures chances que les conflits se règlent

de la déception pacifique.

Nous pensons que la tenue d'élections contribue à sensibiliser les législateurs à l'opinion publique et, partant, à assurer la concordance entre ce que les citoyens veulent et ce que les gouvernements font. Mais comment et pourquoi sommes-nous censés

Le premier mécanisme est l'*obligation de rendre compte*. Les responsables politiques désireux de maximiser leurs chances d'être élus (ou réélus) doivent proposeront une politique qui correspondra aux opinions du plus grand nombre possible d'électeurs et, s'ils sont élus, la mettront en œuvre afin d'augmenter leurs chances d'être réélus à l'élection suivante. Une fois élus, les législateurs sont libres d'agir comme bon leur semble. Mais les électeurs ont la possibilité de ne pas les réélire s'ils sont mécontents de leur travail.

# Critères d'évaluation des systèmes électoraux

ANDRÉ BLAIS  
DÉPARTEMENT DE  
SCIENCE POLITIQUE  
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

LE CHOIX D'UN SYSTÈME  
ÉLECTORAL REPOSE SUR  
DEUX TYPES DE JUGEMENTS :

des jugements *empiriques* sur

les conséquences probables

des diverses options; et des

jugements *normatifs* sur la

mesure dans laquelle ces

conséquences sont « bonnes »

ou « mauvaises », « impor-

taantes » ou « négligeables ».

Je m'attarde ici sur cette

deuxième dimension.

J'envisage les choses de

deux points de vue. Com-

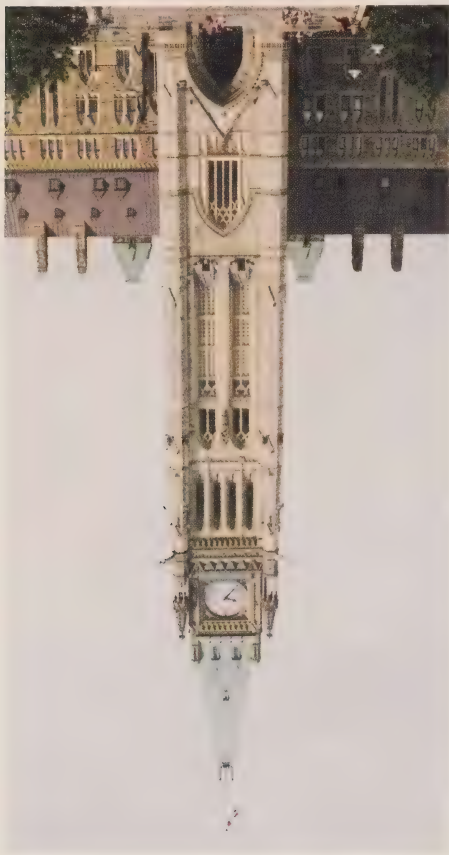
mençant par une réflexion

théorique, je pose la question :

pourquoi pensons-nous qu'il

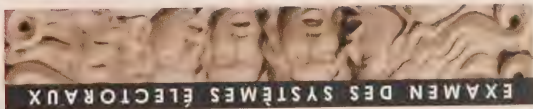
est « bénéfique » que les légis-

lateurs soient désignés par la



population selon un processus électoral juste et équitable? Je présente deux importants avantages qui sont censés découler des élections démocratiques et j'examine les conditions essentielles à la réalisation de ces objectifs. Ces conditions nous aident à définir des critères d'évaluation des systèmes électoraux. J'analyse ensuite le débat sur les systèmes électoraux et dégage d'autres critères invoqués dans ce débat.





# EXAMEN DES systèmes électoraux

ALAIN PELLETTIER, GESTIONNAIRE, POLITIQUES ET RECHERCHE, ÉLECTIONS CANADA

Le 23 avril 1999, le Comité consultatif des partis politiques enregistrés, sous la présidence du directeur général des élections du Canada, a entrepris un examen de divers systèmes électoraux et de leur incidence éventuelle au Canada.

**T**ROIS POLITICOLOGUES CANADIENS ONT ÉTÉ INVITÉS À SOUMETTRE UN DOCUMENT de recherche. Le <sup>Dr</sup> André Blais (Département de science politique, Université de Montréal) s'est penché sur les critères pouvant servir à évaluer des systèmes électoraux. Le <sup>Dr</sup> John C. Courtney (Département d'études politiques, Université de la Saskatchewan) a étudié les avantages et les inconvénients des systèmes à scrutin majoritaire. Finalement, la <sup>Dr</sup> Heather MacIvor (Département d'histoire, de philosophie et de science politique, Université de Windsor) a examiné les systèmes de représentation proportionnelle et semi-proportionnelle. Les documents ont tous fait ressortir un point en particulier : aucun système électoral n'est parfait, puisqu'aucun ne permet d'atteindre une représentation tout à fait proportionnelle, y compris chez les femmes, les Autochtones et les minorités ethnoculturelles. La <sup>Dr</sup> MacIvor estime que, si l'on devait choisir un nouveau système électoral, la décision devrait être prise par les électeurs canadiens au moyen d'un référendum exécutoire.

Un résumé des trois documents est publié dans le présent numéro, tandis que le texte intégral se trouve sur le site Web d'Elections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)). ✕

## Message du directeur général des élections

Les élections Canada a lancé *Perspectives électorales* afin de favoriser les discussions au sujet du processus électoral et de stimuler la collaboration qui se développe entre les organismes électoraux, et nos divers partenaires et autres intervenants. Nous espérons que tous ceux qui s'intéressent aux questions électorales se serviront du périodique pour échanger des connaissances et renseigner les Canadiens sur divers dossiers importants.

Ces dernières années, l'univers et la dynamique de l'administration électorale ont connu des changements notables. La démocratie s'est installée dans de nombreux pays, de nouvelles technologies ont vu le jour, et les gouvernements ont rationalisé leurs opérations et sont devenus plus transparents. Ces facteurs et d'autres ont intensifié la coopération entre les organismes électoraux, les gouvernements et le secteur privé. Les échanges d'information qui accompagnent ce genre de partenariat mènent souvent à l'adoption de nouveaux mécanismes qui augmentent l'efficacité et l'accessibilité du processus électoral.

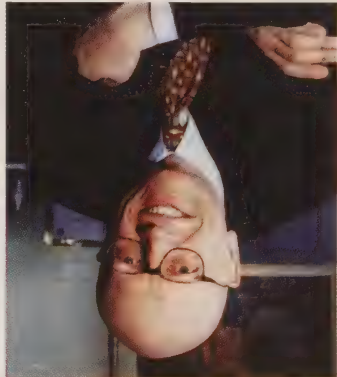
Le Registre national des électeurs illustre bien ce type d'associations fructueuses. Le registre est né d'une liste électorale électronique créée en 1992 par Elections Canada, avec la collaboration du secteur public. La législation de 1996 constituant le registre a ouvert la voie à une collaboration plus étroite. C'est ainsi que le directeur général des élections a conclu des ententes avec divers ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux afin de tenir à jour la base de données, de même qu'avec des organismes électoraux des provinces en vue d'échanger des renseignements à des fins électorales.

Notre engagement au niveau international, qui s'appuie sur des partenariats bilatéraux et multilatéraux, est un autre exemple de collaboration. En plus de dépêcher des observateurs en période d'élection, nous offrons de l'assistance professionnelle en matière électorale. Ces échanges sont extrêmement instructifs.

Mentionnons également le Comité consultatif des partis politiques enregistrés, que j'ai l'honneur de présider, et notre programme de recherche. Le Comité consultatif nous aide de part et d'autre à mieux comprendre les processus électoraux et favorise la recherche de solutions de rechange. Quant au programme de recherche, il nous permet d'établir des liens avec le monde universitaire et d'autres centres de recherche.

Publié deux fois l'an, *Perspectives électorales* proposera des articles sur le Canada et d'autres instances rédigés par des universitaires, des membres du personnel d'Elections Canada, d'autres travailleurs électoraux et le public. Je prendrai connaissance avec grand intérêt des améliorations que vous voudrez bien nous proposer. ✕

Jean-Pierre Kingsley  
Directeur général des élections



Jean-Pierre Kingsley

# Table des matières

VOL. 1 • N° 1 • JUIN 1999

## Message du directeur général des élections

### Examen des systèmes électoraux

#### 2 Introduction

Alain Pelletier

#### 3 Critères d'évaluation des systèmes électoraux

André Blais

#### 7 Les systèmes électoraux à scrutin majoritaire : un examen

John C. Courtney

Un examen des avantages et des inconvénients du scrutin majoritaire uninominal à un tour, du vote préférentiel, du vote bloqué et du scrutin à deux tours

#### 12 Système électoral proportionnel ou semi-proportionnel : effets possibles sur la politique canadienne

Heather MacIvor

Modes de scrutin à vote unique transférable, à vote unique non transférable, à représentation proportionnelle de liste et majoritaire à représentation proportionnelle

#### 17 Un résumé du rapport Jenkins (Royaume-Uni)

Alain Pelletier

Un résumé du rapport de la commission indépendante sur le mode de scrutin

#### 20 L'hommeur d'une suffragette Mais qui était Nellie McClung?

Wayne Brown

La vie et les réalisations de la plus remarquable chef de file des droits des femmes

#### 23 Australie : le référendum de 1999 sur la république

Margaret Meneghel et Helen Gladstones

Se préparer au scrutin qui décidera si l'Australie deviendra une république

#### En bref

#### Faits électoraux

Wayne Brown

Cette première d'une chronique régulière offre un coup d'œil sur les jalons dans l'évolution du système électoral au Canada au cours du siècle

## LA COUVERTURE

Eleanor Milne, Chris Fairbrother et Marcel Joonisse

*Le Voie* (1979-1980)

Colonne de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm, Chambre des communes, Ottawa

Le Voie est la sixième d'une série de sculptures ornant le mur est de la Chambre des communes. Le centre de ce haut-relief montre une croix évoquant la marque traditionnellement inscrite par les électeurs sur leur bulletin de vote. Les rayons de la roue représentent les rivières du Canada et, par analogie, les grandes distances franchies anciennement par les électeurs pour exercer leur droit de vote. Les visages représentent les diverses races et les deux sexes qui forment la population, et qui ont tous aujourd'hui le droit de vote. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entourent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Can-da ».

*Perspectives électorales* est une publication préparée par Élections Canada. Elle est publiée en anglais et en français tous les six mois. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les parlementaires, le personnel d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Élections Canada. Les options exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retournons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Rédaction, *Perspectives électorales*, Elections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6.

**RÉDACTEURS**  
WAYNE BROWN  
ALAIN PELLETIER

**GESTIONNAIRE**  
FRANÇOISE DALPHOND

**SERVICES DE PUBLICATION**  
FRANÇOISE DALPHOND

**ADJOINT À LA GESTIONNAIRE**  
SERVICES DE PUBLICATION  
FRANÇOISE DALPHOND

**COMITÉ DE RÉDACTION**  
CHANTAL JACOB  
FRANÇOISE DALPHOND  
CHRISTINE JACKSON  
CHANTAL JACOB

**CONCEPTION GRAPHIQUE**  
GRIFFE DESIGN INC.

**PERSONNEL DE PRODUCTION**  
INDRA ANANDS  
ESTHER BEAUDRY  
PIERRE BERNIER  
CAROLINE BOUCHARD  
AMÉLIE CHÉRIEN  
PIERRE CRÉMER  
TÉRÉSINHA DA SILVA  
MARIE-JOSÉE GUERTIN  
SARAH HUBBARD  
MARIE-JOSÉE LEURY  
PAMELA MARJERISON  
MISKA TETU

POUR PLUS DE RENSEIGNEMENTS, VEUILLEZ COMMUNIQUER AVEC ÉLECTIONS CANADA :

TÉLÉPHONE :  
1 800 INFO-VOTE (1 800 463-6868)

SIÈGE WEB :  
http://www.elections.ca

© ÉLECTIONS CANADA 1999

N° DE CATALOGUE : SE2-1/1999-1

ISSN 1488-3538

EC 91820

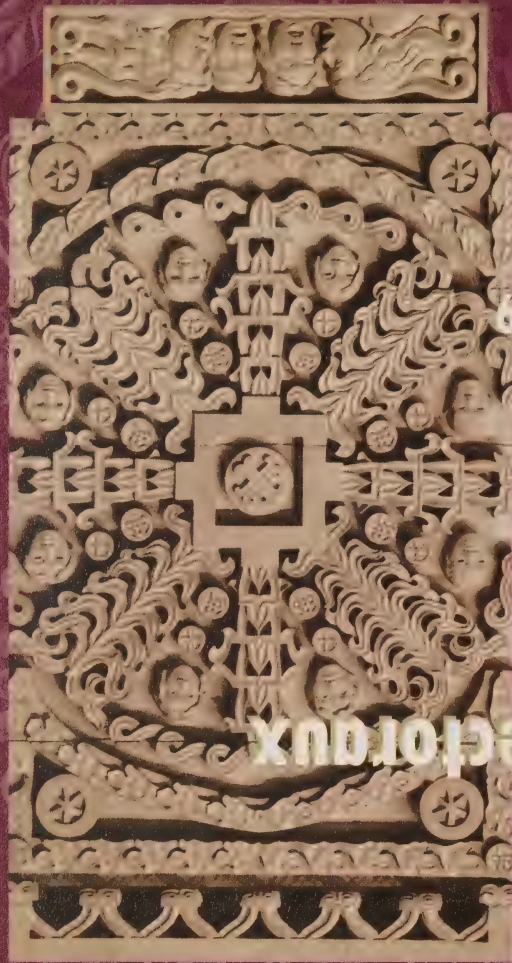
TOUTS DROITS RÉSERVÉS

IMPRIMÉ AU CANADA



# Perspectives ÉLECTORALES

UN MAGAZINE PUBLIÉ PAR ELECTIONS CANADA AFIN DE PROMOUVOIR L'EXCELLENCE ET LE LEADERSHIP EN MATIÈRE ÉLECTORALE



## Examen des systèmes électoraux

L'honneur d'une  
suffragette  
Mais qui était  
Nellie McClung?  
Australie :  
le référendum de 1999  
sur la république



Elections  
Canada



Élections  
Canada

CA1  
EO  
- E43

# ELECTORAL Insight

A MAGAZINE PRODUCED BY ELECTIONS CANADA TO PROMOTE EXCELLENCE AND LEADERSHIP IN ELECTORAL MATTERS

## New Ways of Building Democracy

**Voter Turnout  
in Canada**

**Agnes Macphail:  
Canada's first  
Woman Member  
of Parliament**



# Contents

VOL. 1 • NO. 2 • NOVEMBER 1999

- 1 The Chief Electoral Officer's Message**
- New Ways of Building Democracy**
- 2 Challenges for Electoral Authorities in New Democracies**  
Rafael López Pintor  
How to ensure the integrity of the franchise at the early stages of democracy
- 7 Consolidating Democratic Progress**  
France Demianenko  
Elections Canada focuses its international activities on assisting new democracies to build sustainable electoral institutions and systems
- 10 The ACE Project**  
Michael Boda and Dominique-Christine Tremblay  
Toward information resource-based electoral assistance through the creation of an on-line encyclopedia
- 13 The East Timor Vote: Canadians Contribute**  
Christine Jackson  
The unforgettable experiences of some of the twenty-six Canadians who helped supervise this summer's registration and voting
- 18 Voter Turnout in Canada**  
Tony Coulson  
Findings from the 1997 Canadian Election Study
- 22 Third Party Expenditures: An Analysis of the 1997 Canadian Election Study**  
Tony Coulson
- 24 People Power**  
Robert A. Patterson  
The unique experience of British Columbians in using the new provincial recall legislation
- 27 Agnes Macphail: The First Woman Elected to Canada's House of Commons**  
Wayne Brown  
Her history-making election in 1921 may have been much easier than her subsequent experiences in Ottawa
- 32 Electoral News in Brief**
- 35 Electoral Facts**  
Wayne Brown  
The major steps in the evolution of the federal franchise since Confederation

## THE COVER

Eleanor Milne, Chris Fairbrother and Marcel Joanisse  
*The Vote* (1979-1980)

Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm, House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture on the east wall of the House of Commons chamber, shows four heads with flowing hair whose mouths shape, in song, the first syllables of Canada's national anthem, "O-Can-na-da".

*Electoral Insight* is prepared by Elections Canada and is published biannually. *Electoral Insight* is intended for those interested in electoral and related matters, including parliamentarians, officials of international and domestic electoral management bodies, election officers and academics. The opinions expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be of interest to *Electoral Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed. If used, submissions will be edited for length and clarity as necessary.

Please address all contributions and letters to the Editor, *Electoral Insight*, Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada K1A 0M6.

## EDITORS

WAYNE BROWN  
ALAIN PELLETIER

**PUBLICATIONS MANAGER**  
FRANCINE DALPHOND

**ASSISTANT PUBLICATIONS MANAGER**  
CHANTAL JACOB

**EDITORIAL COMMITTEE**  
FRANCINE DALPHOND  
CHRISTINE JACKSON  
CHANTAL JACOB  
CAROL SÉGUIN  
NANCY SMITH  
MICHEL THIBAUDEAU

**GRAPHIC DESIGN**  
ACCURATE

**PRODUCTION STAFF**  
INDRA ANCANS  
CAROLINE BOUCHARD  
PIERRE CREMER  
TERESINHA DA SILVA  
MARIE-JOSÉE GUERTIN  
MARIE-JOSÉE LEURY  
PAMELA MARJERRISON  
LYNE MATHIEU

FOR MORE INFORMATION,  
CONTACT ELECTIONS CANADA:

TELEPHONE:  
1 800 INFO-VOTE (1 800 463-6868)

WEB SITE:  
<http://www.elections.ca>

© ELECTIONS CANADA 1999

CATALOGUE NO.: SE2-1/1999-2

ISSN 1488-3538

EC 91821

ALL RIGHTS RESERVED

PRINTED IN CANADA







Jean-Pierre Kingsley  
Chief Electoral Officer of Canada

## New Ways of Building Democracy

For many years, Canadians have been involved as respected participants in the elections of emerging democracies around the world. Our original priority to help introduce democracy through the electoral process has changed. Many formerly authoritarian states now regularly hold democratic elections. Reflecting this evolution, our involvement now focuses on expanding and consolidating democratic processes and institutions in countries that have already experienced their first elections. Our goal has now become to support emerging democracies move towards self-sufficiency in electoral matters.

Many bilateral and multilateral partnerships between Elections Canada and the election agencies of other nations, as well as international electoral organizations have resulted. These partnerships are mutually beneficial to Canada, as well as to other countries.

The second edition of *Electoral Insight* explores various aspects of the democratization process. It examines Elections Canada's current international involvement, particularly through the Partnership for Electoral and Democratic Development (PEDD), which was created earlier this year. This international co-operation project aims at targeted institutional development and more focused bilateral and multilateral activities. As well, international organizations along with Elections Canada, through the ACE Project, have joined forces to provide encyclopedic electoral information on a special Web site, on CD-ROM and in hard copy. Canadians can be proud of their international contributions.

I trust that the articles in this second edition will encourage discussion, as well as sustaining the collaborative spirit that is growing among electoral agencies and our stakeholders and partners. I welcome your comments. ✕

A handwritten signature in black ink that reads "Jean-Pierre Kingsley". The signature is written in a cursive, flowing style.

Jean-Pierre Kingsley

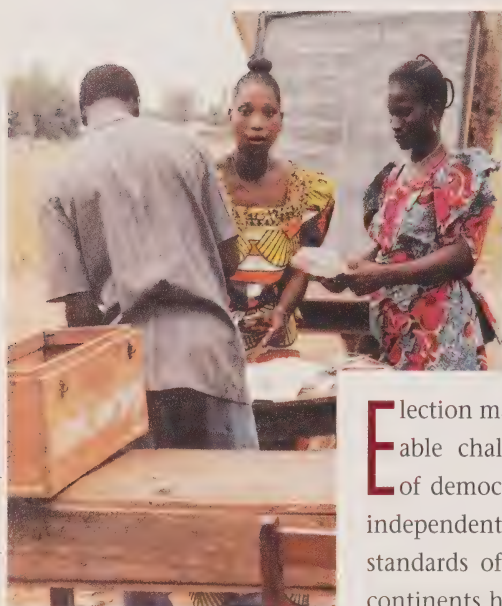


# Challenges for Electoral Authorities in New Democracies

RAFAEL LÓPEZ PINTOR

PROFESSOR, DEPARTMENT OF SOCIOLOGY,  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA OF MADRID, SPAIN

SENIOR RESEARCH ADVISOR,  
INTERNATIONAL IDEA



Counting the ballots at the 1996 presidential elections in Benin.

Electoral management in new and emerging democracies faces a formidable challenge. The integrity of the franchise at this early stage of democratization must be ensured by electoral authorities that are independent of political parties, and expected to meet international standards of good practice. The spread of multi-party elections across continents has created an unprecedented reality in world politics, which deserves a close look from both analysts and practitioners. It is the aim of this article to further explore this new reality, along the lines of my recent paper, sponsored by the United Nations Development Program, on Electoral Management Bodies as Institutions of Governance.<sup>1</sup>

As highlighted in the concluding statement of a recent international workshop on the subject: *This is a time for democracy. The key element of the democratic process is the periodic holding of free and fair elections, for which the existence of EMBs (Electoral Management Bodies) which are politically legitimate and technically efficient is a necessary condition. As a basic foundation for democracy, elections constitute the most conspicuous means of access by people to the democratic process and the institutions of representative government. Consequently, the presence of adequate EMBs turns out to be crucial for the electoral process to unfold in an inclusive, transparent and accountable manner.*<sup>2</sup>

## Challenges on Governance

The major question in the heated arena of democratization, today as in the past, is whether safeguarding the franchise should be left in the hands of the executive branch of government alone, or whether pressures and controls from external agents are needed. Historical, as well as current, evidence speaks in favour of the latter scenario. The issue has to do with the fair practice and transparency of universal suffrage. And it seems that this cannot be pursued today in the same way as it was by older democracies during the second half of the nineteenth and the first half of the twentieth century: through the long struggle of democratic forces against all-powerful governments that represented well-entrenched land-owning aristocracies and coalescing industrial-financial oligarchies. The largest part of that struggle took place amid acute social conflict and political turmoil, not excluding civil and international warfare, both in Europe and the U.S. By the end of World War II, among the ripe fruits of a bitter history, suitable conditions existed for elections to be safely run by the Ministry of the Interior, the Home Office, or by sheriffs or other local officials.

The democratization of the “third wave”, and the elections that follow internationally monitored peace agreements after protracted civil conflicts follow a different scenario. For analytical and practical reasons, confusion should be avoided between historical phenomena that have little in common. In the past, we have elections properly run by the executive branch only after a century of conflict and gradually emerging controls from political parties, parliaments, neutral judiciaries and independent media. In contrast, current elections at an early stage of democratization are being held under conditions characterized by fast mobilization of populations, the dawning of the rule of law, weak political parties, and, frequently, not very independent media. It is in this

latter context that electoral agencies are called to play, in the short term, the role that political parties, unions and other advocates of universal suffrage performed in the long term while struggling for the franchise in western Europe, the Americas, India, and other places.

A significant evolutionary trend in the institutional shaping of electoral bodies during the present period of universal democratization is that of elections conducted by electoral authorities with the legal status of independence from the executive branch of government, and with a permanent staff, national headquarters, and offices throughout the country. Historically speaking, elections exclusively managed by the executive branch are a residual category, not only in number, but also as a developmental pattern. Of the 27 most stable democracies in the second half of this century, only seven countries have this type of electoral authority, all of them in northwestern Europe, plus Switzerland, and they constitute 25 percent of all older democracies. A different pattern emerges in the remaining countries, where democracy was established later or where

a transition to democracy is in progress. In this latter group, only one out of five countries has elections run exclusively by the executive branch. In contrast to countries with a longer democratic tradition and a centralized government – that is, countries in continental Europe and former colonies either from the French centralized tradition or in the British Commonwealth – government-run elections are very unlikely in new democracies. Furthermore, electoral

reform in newly democratic societies and in some older democracies almost invariably moves in the direction of establishing, at least in law, independent electoral commissions, either with full responsibility for the electoral process or with supervisory powers over elections run by the executive branch.

From earlier in history to more recent times, elections were at first government-run, both in countries that followed the British common law and in those that followed the Roman-Napoleonic legal tradition. The main difference is that in the Anglo-Saxon world (common law), electoral administration has followed a more decentralized pattern, whereas in the Roman

world (civil law), the central government has retained a higher degree of authority. Elections were traditionally considered a public service. It was the expansion of mass democracy after World War II and the more recent wave of democratization which have put into question the legitimacy of the executive branch playing the role of a “referee” in the competition for power. In this connection, it is not by chance that (a) some democracies as stable as the United States or Australia have estab-



The issue has  
to do with  
the fair  
practice and  
transparency  
of universal  
suffrage.

lished independent electoral commissions as recently as the 1970s and 1980s respectively; (b) most of the countries where elections used to be managed by the government have progressively established supervisory bodies with or without representatives of the political parties; and (c) the more recent thrust of change favours the establishment of independent electoral commissions, most often composed of representatives of political parties.



Although a developmental pattern emerges from historical and more recent experience in electoral administration, it would be naive to expect from the newly established bodies an actual status of political independence and professional expertise. Rather than political miracles, struggle among opposing forces is to be expected. On the one hand, there is the contradiction between the institutional model of electoral administration adopted in law (independent, permanent, and professional) and the real facts of life (varying degrees of independence, permanency and professionalism). On the other hand, there are the different arenas where the proponents of the ideals of independence and permanency compete

with their opponents for the integrity of the franchise. Some elements in the new pattern are the same as in the past, some are different. On the one hand, the path towards independence is full of trouble and travail, since those with political power are unlikely

to welcome willingly external controls wielded by other institutions. There is also pressure from opposing parties to replace incumbents, not to mention blunt attempts at the unfair manipulation of voters, and tampering with ballots. On the other hand, the whole journey could be shorter for these nations, if only because new allies of the franchise have emerged in the global village (i.e. more accessible education, international and domestic monitoring of human rights, timely media exposure, and more peaceful political conditions as the number of democracies keeps growing).

The main challenge at the present time arises precisely from the difficulties – both political and technical – of meeting the ideals of independence and professionalism. How can these ideals actually be achieved? This is first a matter of politics, and only secondly a matter of legal judgment and technical expertise. Independence from the political executive would actually imply adequate legal provisions and also a process that is congenial to them. The coalition of forces striving for freedom and the rule of law should take advantage of the founding stage of the new regime in order to establish a proper institutional structure. Peace agreement negotiations, constitution making and electoral reform would provide the

main opportunities for bargaining and arranging for the necessary legal provisions and material conditions. In this connection, it is crucial that appointment methods be designed that preserve the electoral institution from control by incumbents (usually including a variety of candi-

dates, through their representatives, are politically entitled to direct and permanent contact with the electoral authority. Furthermore, regular contact between the latter and parliamentary committees would also be part of a scenario of transparency and democratic control. Similarly, the guardian of the franchise has the responsibility of and should be capable of enlisting and maintaining wide support among other key actors of the democratic process (i.e. the media, unions, churches, and human rights organizations).

## Management Challenges

Some important questions at the managerial/technical level of electoral bodies are these: how extensive a bureaucratic organization is required for effective and efficient conduct of the polls? Which would be more suitable, a centralized or decentralized organization? How can elections be made cost-effective? What is the role of new technologies in election management? Although these obviously cannot be discussed at length within the scope of this article, I will offer some arguments that have been further elaborated in my above-noted paper.

First, on bureaucracy: it is not as important to have a large organization as it is to have an administrative machine that is adequate to the political, geographic, and financial circumstances of the country. Less debatable is the question of permanence and professionalism (endurance, standardized recruitment and training procedures, etc.). The maintenance of a civil service type of organization has historically proved more effective and efficient than ad hoc bodies in practically all fields of collective services involving large populations and the massive use of resources. How could it be different with elections? Experience has shown that permanent electoral bodies staffed by civil servants, even without much high-technology



*The ballot used at the 1990 presidential election in Haiti.*

dates from different sources – the judiciary, political parties – approved by a supermajority in parliament). Also, electoral budgets should come from consolidated funds, and be directly arranged through standing committees of parliament, rather than handled through the ministry; and probably, as is often the case, electoral bodies should be entrenched in the constitution. In addition to the institutional architecture, for the electoral authority, whatever its legal shape, to function fairly, it is necessary that political parties be kept on board. As the main players at elections, parties and

equipment, can operate at acceptable levels of efficacy and efficiency. The argument can be illustrated in countries like Botswana, India, Chile and Uruguay, where the electoral agencies have efficiently conducted multi-party elections during the largest part of this century, while developing their own professional staff, and despite economic difficulties, budgetary restrictions, and a lack of high-technology equipment.

Second, on the concentration of authority: whatever the model of administration formally defined in the law, two main factors necessitate a measure of decentralization. The first is the massive nature of elections; the second, the holding of local elections in almost every democracy. Regardless of a society's economic and cultural development, actual universal suffrage tends to be the rule, and elections have, therefore, grown to a truly massive scale. Efficient management of electoral services would ideally require a dispersion of decision making. More importantly, local elections have become a universal phenomenon, requiring local and regional electoral bodies to have a degree of autonomy. Unlike those of the past, today's democracies require political authorities at all levels to be elected by popular vote. In most of Latin America, for example, mayors and governors were first

elected by direct popular vote as recently as the 1980s. In the new democracies of Africa and other regions of the world, local elections are being called soon after the first general elections, and sometimes even prior to them. A rule of thumb in this domain would be that of centralized authority and decentralized management.

Third, on cost-effectiveness: no systematic research has been conducted, and not even a methodology has been developed yet for the comparative study of election costs, as is widely illustrated by the Administration and Cost of Elections (ACE) project<sup>3</sup> and the UNDP paper. Nevertheless, some preliminary conclusions can be drawn from the data of some 50 countries collected for that paper. One main factor in cost variations worth mentioning is the extent of previous experience with multi-party elections. Significant discrepancies exist among the costs of elections in stable democracies, those in transitional systems, and those that take place in the context of special peacekeeping operations. Elections in countries

with more experience of multi-party elections are consistently less costly than in those where multi-party elections constitute a new undertaking. Interestingly enough, this tends to be the case regardless of the region of the world, the level of

economic development and whether elections were interrupted by periods of military rule. As a statistical trend, the least costly elections are held in countries with lengthy electoral experience: the United States and most western European countries; Chile, Costa Rica and Brazil in Latin America; Botswana and Kenya in Africa; India and Pakistan in Asia; and Australia. At the other extreme, elections held as part of broader peacekeeping operations, as could be expected, are the costliest.

Finally, on the use of new telecommunications and computer technologies: these are here to stay, if only because of their declining costs and ever-growing capacities. By their mere existence, they put pressure on the administration of elections at its different stages: registration, voting, and counting; not to speak of office management. Nevertheless, new technologies by themselves will not improve the integrity and acceptability of electoral systems – lack of transparency and mistrust must also be overcome. It would always be wise to take into consideration the condition of the political process before adopting any new technology; most importantly, by including the political stakeholders in the decision making process, as well as in the application of the new technologies. At a more managerial and technical level, decisions on adopting new technologies should form part of strategic planning by electoral bodies, for which a degree of institutional permanence is necessary. As pointed out by senior electoral officials of Canada at different times,<sup>4</sup> not only do cost considerations (both start-up and long-term) require attention, but also the advantages and disadvantages of alternative technologies vis-à-vis the specific needs of the country, as well as problems of obsolescence and maintenance.



New  
technologies  
by themselves  
will not  
improve the  
integrity and  
acceptability  
of electoral  
systems –  
lack of  
transparency  
and mistrust  
must also be  
overcome.

## International Assistance and Networking

In the post-cold war democratization environment, elections and electoral management have transcended national borders to become an international endeavour in at least two senses. One has to do with political, financial and technical assistance from donor governments and international organizations. The other is professional networking among electoral authorities from various countries and regions of the world.

The international community has played a number of different roles in democratization processes world-wide. Its intervention has generally been considered effective in facilitating the democratization process and, in particular, the establishment of electoral bodies. In extreme crisis situations, the international community has sometimes literally taken over the organization of elections (i.e. the 1993 UN mission in Cambodia, and the current OSCE mission in Bosnia and Herzegovina). In other cases, a high profile role was played in the organization of elections in the context of the application of peace accords (i.e. El Salvador, Mozambique, and Haiti). It is generally acknowledged and has been documented that without an intervening international community, those elections would have not taken place. More common situations involve international financial and technical assistance to national authorities for the organization of elections in emerging and new democracies. This form of assistance has been considered generally appropriate and even decisive in some countries. As electoral bodies achieve organizational and operational improvements over time, they depend far less on administrative, management or operational support, although technical advice and financial assistance for elections and other governance-related areas will continue to be requested. It is relevant here to mention particular countries, such as Australia, Canada, Spain and Uruguay,

whose national electoral authorities are especially active in assisting other electoral authorities, both through institutional initiatives and the contribution of high-ranking electoral officials as resource persons for international missions.

A different, but related phenomenon is the recent expansion of international professional associations of electoral authorities in several regions of the world. In the Americas, a number of such organizations exist: the Association of Electoral Institutions of Central America and the Caribbean (*Asociacion de Organizaciones Electorales de America Central y el Caribe*), created under the so-called Protocol of Tikal; the Association of Latin American Electoral Tribunals, created under the so-called Protocol of Quito; and the Inter-American Union of Electoral Institutions (*Union Interamericana de Organismos Electorales*), which integrates the former two associations and includes also Mexico, the United States and Canada. In democratizing eastern and central Europe as well as Africa, associations were recently created under the auspices of the International Foundation for Election Systems (IFES): the Association of Central and Eastern European Elections Officials (ACEEEO), established in 1991, and the Association of African Election Authorities (AAEA), which was endorsed by 14 countries of the region and established in 1997. In Asia, there is the Association of Asia Election Authorities (AAEA). In the Pacific region, there is an Association of Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators (PIANZEA). In addition, there is also a Commonwealth Association of Election Officers, and two U.S.-based international bodies: the International Association of Clerks, Recorders, Election Officials and Treasurers (IACREOT), and the International Institute for Municipal Clerks (IIMC). All these associations have been active in organizing regional conferences and workshops for election officials.

## Conclusion

Electoral bodies shaped after an institutional model of independence and permanency are making a significant contribution to democracy and the rule of law. In a number of cases, exceptional performance by electoral authorities has been noted. More frequently, however, proof of the importance of their role comes from negative experiences when poorly managed elections have damaged the legitimacy of emerging democratic systems. Although independence and permanency by themselves, even if actually enforced, are not sufficient conditions to guarantee the practice of free and fair elections in an efficient manner, they create better opportunities for enhancing transparency and public confidence, and hence for safeguarding the franchise, both in the early stages of democratization and in the foreseeable future. They can also improve technical efficiency in the conduct of the electoral process. ❧

## ENDNOTES

1. López Pintor, Rafael. (1999). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: United Nations Development Program.
2. International Workshop on Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. Statement with conclusions, Mexico City, May 26-29, 1999.
3. IDEA, UN, IFES. (1998). *Administration and Cost of Elections (ACE) Project*. CD-ROM made in Canada.
4. Gould, Ron. (1997). "New Technologies of Modernization in Electoral Administration." Paper presented at *Asian Democracy in Transition: Symposium on Asian Elections in the 21st Century* in Manila, Philippines. Also, "International Workshop on Electoral Management Bodies as Institutions of Governance," address by Jean-Pierre Kingsley at the session on New Technologies, Mexico City, May 26-29, 1999.



# CONSOLIDATING DEMOCRATIC PROGRESS

## *Elections Canada on the International Scene*

FRANCE DEMIANENKO, ASSISTANT DIRECTOR OF INTERNATIONAL SERVICES, ELECTIONS CANADA



*Voting at the 1996 presidential elections in Benin.*

Over the last decade, there has been a noticeable and welcome shift in the focus of international efforts supporting democratic development. The priority once was to help introduce democracy in previously authoritarian states staging their first free elections. Today, the issue is consolidating democratic procedures and institutions in countries that have already accepted and experienced the principle of democratic elections.

Consolidating democracy means first extending the reach of democratic governance. In turn, this translates into allowing a greater proportion of the population to actually vote, and making government more accountable to electors. Equally important, consolidating democracy means making the democratic process, system and institutions of every country independently sustainable over the long term, both politically and financially. As such, international electoral assistance today is rightfully considered a temporary measure. The objective is that each state should become democratically self-sufficient.

This does not preclude long-term international co-operation and sharing. Even the longest-standing and best-established democracies should and indeed do seek to learn from the experience of others, as they forever strive to adapt their systems and institutions to the evolving needs of their electorates.

Elections Canada has wholeheartedly embraced this shift from electoral aid to electoral co-operation. This is apparent throughout the agency's range of international activities, but most of all in its role as a founding member of the Partnership for Electoral and Democratic Development (PEDD). PEDD was created in April 1999 following the first meeting of the Global Electoral Organization (GEO) Network, which was hosted in Ottawa by Elections Canada.

## Pooling resources internationally

The groundbreaking PEDD initiative exemplifies the new direction of international efforts to develop democracy. Its rationale is to take advantage of the respective strengths of each partner, combining them into a uniquely effective pool of resources to address the emerging challenges of elections and democratic governance. The organization plans to work in many areas, but always with a view to going beyond short-term projects in response to immediate needs for a given election, to provide a strategy for institutional strengthening.

First and perhaps above all, PEDD means to promote the exchange of knowledge and experience related to organizational and technological developments in the field of

electoral procedures and democratic governance.

To this end, it will foster participation in technical co-operation projects and high-level seminars or courses. It will also encourage international, regional and bilateral discussions for sharing democratic knowledge and values. PEDD may also see to the publication, in various languages, of texts that deal with electoral systems, instruments and processes that contribute to the promotion of democratic political culture. In the same spirit, it will arrange for the mutual secondment of specialists on topics of interest.

In a general sense, PEDD will work towards ongoing exchange of information and expertise for the improvement of electoral administration and democratic governance everywhere.

PEDD was created jointly by five organizations: the International Foundation for Election Systems (IFES), an international, non-partisan, non-governmental organization that has undertaken activities related to democracy and governance in more than 100 countries since 1987; the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), an intergovernmental organization founded in 1995 to promote sustainable democracy and develop standards and guidelines for election

administration; the United Nations Electoral Assistance Division (UN-EAD), which provides electoral assistance in numerous countries; the Federal Electoral Institute (IFE) of Mexico, that country's non-partisan agency for electoral administration; and Elections Canada.

IFES, IDEA and UN-EAD will concentrate on promoting and sponsoring technical assistance. Mexico's IFE and Elections Canada will contribute experts and knowledge about electoral procedures. Together, they will be mindful to complement the tasks of other international organizations involved in electoral assistance, to avoid duplication of efforts and seek synergies in the quest to build the institutional capacity of electoral organizations. The PEDD intends to be outward-looking. In addition to the structured co-operation among its five founding members, each of the organizations is also free to engage in electoral and democratization activities with other states and organizations, bilaterally and multilaterally.

## Supporting Canadian Policy

Elections Canada's participation in PEDD is a natural extension of its current international activities. The agency's purpose is to back up Canada's position as an ardent supporter of democratic progress around the world. Canadian policy towards democratic progress on the international scene is directed by the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), and the Canadian International Development Agency (CIDA). Elections Canada is a partner in implementing that policy. DFAIT and CIDA requests usually involve organizing missions abroad and hosting foreign visits in Canada. Elections Canada also participates actively in international organizations promoting democracy, and has developed bilateral and multilateral links with various countries' electoral organizations.



The groundbreaking PEDD initiative exemplifies the new direction of international efforts to develop democracy.



Namibia, 1989.

While Elections Canada's first objective is to support Canadian foreign policy objectives, it fully appreciates that it can itself benefit technically and professionally from involvement in international activities. This is a means of further developing its own expertise for the purposes of electoral management in Canada.

In recent years, Elections Canada has undertaken a great number of activities on the international scene. Country-to-country assistance initiatives have resulted, since 1990, in more than 300 professional, technical and observation missions abroad. Mission mandates included advising on constitutional and election law provisions; advising on all aspects of electoral process administration; conducting pre-election evaluations; providing technical aid and advice; preparing election documents and materials; training election officials; developing and conducting voter education programs; working directly with other electoral bodies to assist in democratic elections; organizing briefing sessions for visiting

foreign delegations; providing information on various aspects of the Canadian electoral process; and assisting other countries seeking to facilitate voting in their elections by their citizens residing in Canada.

The agency has also been an active participant in various international forums, including: the Council on Governmental Ethics and Laws (COGEL); the Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO); the International Association of Clerks, Recorders, Election Officials and Treasurers (IACREOT); International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) – where Elections Canada's Assistant Chief Electoral Officer/International Services, Ron Gould, is a senior executive; IFES – where the Chief Electoral Officer of Canada, Jean-Pierre Kingsley, is a member of the board and co-chairs the international advisory committee; the Commonwealth; La Francophonie; the *Unión Interamericana de Organismos Electorales* (UNIORE), or Inter-American Union of Electoral Organizations, and its

*Centro de Asistencia y Promoción Electoral* (CAPEL), or Center for Electoral Promotion and Assistance.

Elections Canada has also organized three trilateral conferences that brought together representatives from the United States, Mexico and Canada – and hosted one of the conferences in Ottawa, in 1995. In 1998, it hosted the fourth Inter-American Association of Electoral Authorities conference of the heads of electoral bodies from South, Central and North America. In April 1999, it staged the first conference of the Global Electoral Organization (GEO) Network. In addition, as we have stated, it was a founding member of PEDD.

## Consultative Role

In future, Elections Canada intends to further develop its consultative role through ongoing joint initiatives with electoral organizations in other countries. The agency considers this avenue to be an excellent means of exchanging information based on knowledge and experience and provides the opportunity to establish new partnerships with various organizations and the private sector. It favours long-term projects with a strategic value not only immediately before elections but in between international elections where operational pressures do not take precedence over long term development.

In short, it is most likely that Canadian resources will continue to support electoral activities at the request of numerous organizations around the world. Moreover, they will do so in a way that responds to the changing needs of democracy. ❧





# The ACE Project:

## *Toward Information Resource-Based Electoral Assistance*



MICHAEL BODA

DEPUTY DIRECTOR (INFORMATION RESOURCES), IFES

AND

DOMINIQUE-CHRISTINE TREMBLAY

FORMER PROJECT OFFICER (COMMUNICATIONS), ELECTIONS CANADA

As election administrators around the globe focus on the coming millennium, they could well celebrate also the achievements of the recent past. Following the fall of the Berlin Wall in 1989, election administrators successfully organized and implemented hundreds of elections that could not even have been imagined during the Cold War.

Until now, newly established democracies have relied heavily on the knowledge and expertise of professionals from the world's leaders in election administration. Electoral bodies like Elections Canada have played an integral role in the success of electoral events around the globe by sharing their personnel with developing democracies when there was need. While expert personnel will always be required, the focus is now turning to creating and disseminating election-related information resources which election administrators can use themselves to improve the techniques and procedures they use.

With this strategy, countries that would otherwise be hard-pressed to pay for their electoral process without assistance from an international donor can achieve significant administrative and cost efficiencies. The information resource-based approach will add to the sustainability of elections in new democracies.

## What is ACE?

Recognizing a significant opportunity for democratic advancement while observing the minimal information resources yet available, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), International Foundation for Election Systems (IFES), and the United Nations Department for Economic and Social Affairs (UN-DESA) joined forces in 1997 to construct the first-ever on-line encyclopedia on election administration and costs.

Launched at the United Nations in 1998, the Administration and Cost of Elections (ACE) Web site ([www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)) and CD-ROM project brought together leading international organizations to produce a comprehensive resource for election administration, including information on the range of election alternatives available, the advantages and disadvantages of these alternatives, and the administrative and cost

implications associated with each of them. The resulting documentation includes over 5 000 pages of information, with 3 000 pages of newly written text and 2 000 pages of case studies from various countries, scanned samples (such as ballots and voter education materials), and other useful information, such as bibliographies for additional research and electronic links to other election-related Web sites.

In developing the strategic plan for the project, the ACE Steering Committee and Project Management Team, composed of representatives from the partner organizations, laid out a variety of objectives: to increase knowledge and enhance learning about democratic electoral processes; to promote transparency, accountability, professionalism, and efficiency in electoral processes within the broader context of democratic development; to provide alternative frameworks and guidance to election officials and policy-makers seeking to strengthen national electoral systems; to encourage the use of good practices in electoral administration; to identify cost-effective elements in electoral system design

and administrative practice; and to highlight the innovations in electoral administration originated by various countries.

These goals have been realized through information organized into nine topic areas representing the principal components of democratic elections: electoral systems,

legislative framework, electoral management, boundary delimitation, voter registration, voter education, parties and candidates, voting operations, and vote counting.

## Why Is the Material Needed?

The need for an accessible and comprehensive collection of information on the myriad alternative approaches to all aspects of election administration – from the drafting of constitutional language to the counting of votes – has been evident for some time.

The ACE Web site and CD-ROM represent a milestone contribution to the strengthening of the democratic process. They provide election administrators, legislators, assistance agencies, and academics all over the world with analytical and comparative texts and good-practice examples for use in organizing, supporting, or studying free and fair elections. By highlighting ways to reduce the costs of administering elections, the encyclopedia will assist in increasing the sustainability of electoral processes.

The enormous amount of information collected, and the expense of providing (and updating) this information in paper form, led to the decision to publish this compendium electronically. The increasing availability and affordability of computers, the worldwide accessibility of the Internet and the dramatic reduction in costs for the production of CD-ROMs made this option feasible.



The ACE  
Web site  
and CD-ROM  
represent a  
milestone  
contribution  
to the  
strengthening  
of the demo-  
cratic process.



Photo: IFES

*ACE Project partners Nitin Desai of the UN, Bengt S  ve-Söderbergh of International IDEA, Richard Soudriette of IFES, and Project Co-ordinator Harry Neufeld celebrate the release of the ACE CD-ROM.*

A hard-copy user's guide was prepared, and first released in conjunction with the recent Global Electoral Organization (GEO) Network Conference held in Ottawa from April 11 to 14, 1999. The *ACE User's Guide* serves as a quick reference guide to the ACE Web site and CD-ROM. It is also a means of offering those without access to the ACE Web site or to CD-ROM technology a brief overview of the ACE material so that they can request additional information from one of the partner organizations.

This first version of ACE, "Version 0," is intended as an initial information base from which to build a more comprehensive, globally-inclusive resource. Election officials, policy-makers and academics from around the world have been asked to review the material. Feedback will serve as a basis for updating and expanding the site.

## Electoral Bodies Make ACE Multilingual

The ACE material was initially written in English, but partnerships were forged to

make the information more accessible worldwide. On October 22, 1998, Elections Canada signed an agreement with the ACE partners in New York, assuming leadership for translating "Version 0" into French. Elections Canada undertook this project with the financial support of two other Canadian partners, the Canadian International Development Agency (CIDA) and the International Development Research Centre (IDRC). The Instituto Federal Electoral, Mexico's electoral body, has taken responsibility for translating the ACE material into Spanish. Other partners will translate the text into Russian.

Translating such on-line text is a challenge. At Elections Canada, the translation team is also creating a new French-English glossary and a lexicon for each topic area, adding French examples to the ACE Project, and adding case studies from French-speaking countries. The team is scheduled to complete the translation before the end of December 1999. Four of the nine topics are already available on the Web site (see: [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)).

## Next Steps

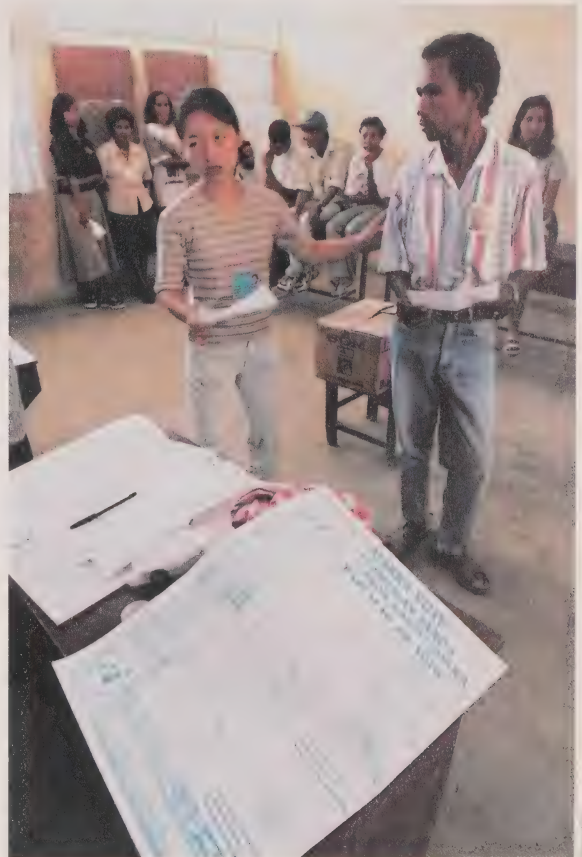
The ACE Web site and CD-ROM are innovative tools, already in use by election professionals around the globe today. The government of Côte d'Ivoire, for example, recently expressed interest in using three of nine topic areas as a source of documentation for the preparation of their next presidential election in year 2000. The material has been actively used by election administrators in other countries preparing for elections, including Nigeria, Indonesia, and Bosnia. While working on translations of the ACE material, the project partners continue to assemble three new topic areas, Media and Elections, Election Technology, and Electoral Integrity. They are also preparing to carry out training projects to help electoral organizations make efficient use of the textbase created for this project. In addition, the partners are actively soliciting input from election professionals for revisions of the initial text. Keeping the information accurate and up-to-date remains a priority. ✕



# The East Timor Vote: *Canadians Contribute*

CHRISTINE JACKSON, ASSISTANT DIRECTOR OF OPERATIONS, ELECTIONS CANADA

On September 3, 1999, the Secretary-General of the United Nations, Kofi Annan, announced to the Security Council the result of the referendum held on August 30 among East Timorese citizens around the world. The vote was 21.5 percent (94 388) in favour of autonomy within Indonesia and 78.5 percent (344 580) against – a result in favour of separation. In a remarkable show of courage and determination, the people of East Timor had turned out in massive numbers to express their will. Almost 98 percent of the electorate participated: an unprecedented turnout, considering the prevailing atmosphere of intimidation, which threatened on a daily basis the lives of at least the locally employed staff of the United Nations Mission in East Timor (UNAMET).



A Japanese UN official trains a Timorese man to work at one of the 200 polling stations in East Timor on voting day, August 30.

In his statement, the Secretary-General said the United Nations would not fail the East Timorese, at the same time calling for an end to the violence that had broken out in East Timor immediately following the vote. A further statement on September 12 revealed that the Indonesian government had accepted the offer of a UN peacekeeping force to assist in restoring peace and security in East Timor.

## The Role of the Canadians

For twenty-six current and former Canadian returning officers, assistant returning officers and other election administrators, the vote was the culmination of a once-in-a-lifetime experience on the other side of the world that left indelible memories. At the request of the International Organization for Migration (IOM), working on behalf of the UN, the twenty-six were selected for their expertise and competence from a group of some fifty people recommended by Elections Canada. They left for Indonesia at the beginning of July, returning safely to Canada two months later.

Their role as district electoral officers (DEOs) would be to supervise the local staff who administered registration and voting in places outside East Timor, in Indonesia and elsewhere, where East Timorese voters were living. To assist with the unexpectedly heavy registration and voting in East Timor itself, UNAMET subsequently asked for volunteers among the DEOs to work in East Timor; seven Canadians were deployed there during the latter part of the registration period and five for the vote itself.

The stories of some of those Canadians accompany this article.

## Context of the Vote on East Timor

On May 5, 1999, Portugal, Indonesia and the United Nations concluded an historic set of agreements to resolve the long-standing issue of East Timor, a former Portuguese colony annexed by Indonesia in 1975 and subsequently plagued by violent internal conflict. The agreements empowered the Secretary-General of the UN



*A United Nations poster promised East Timorese citizens that their vote in the August 30 referendum would be secret.*

to determine, through a popular consultation based on a universal, direct and secret ballot, whether the East Timorese people would accept or reject a proposed special autonomy for East Timor within the unitary Republic of Indonesia.

On June 11, 1999, the UN Security Council established UNAMET, which proceeded to organize and conduct the vote in less than three months. It registered 451 792 potential voters in East Timor and around the world, in a process which the Electoral Commission deemed a sound basis for the conduct of the vote. Some 24 000 of the registrants were located outside East Timor.

UNAMET's electoral section conducted the process through eight regional offices, under the guidance of a Chief Electoral Officer (an American – Jeff Fischer), who was in charge of the organizational arrangements for the

consultation process and, in particular, all activities related to registration and voting. Those activities were, in turn, overseen by a three-member Electoral Commission, composed of internationally known experts.

## Qualifications to Vote and Voting

Those aged 17 years or more were eligible to vote in the popular consultation, provided:

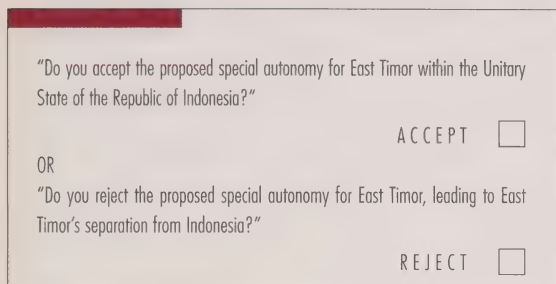
- they were born in East Timor, or
- they were born outside East Timor but had at least one parent who was born in East Timor, or
- they had a spouse in either of the two previous categories.

Residency in East Timor or even Indonesia was not a requirement. To facilitate registration and voting outside East Timor, special voting centres were opened in Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Denpasar and Ujung Pandang, all in Indonesia; Lisbon (Portugal); Maputo (Mozambique); and Macau. Additional sites in Australia, in Sydney, Darwin, Perth and Melbourne, were operated by the Australian Electoral Commission, with another centre located at UNHQ, New York.

The external polling called for in the May 5 agreements was conducted, on behalf of the United Nations, by the Australian Electoral Commission in Australia, and by the International Organization for Migration (IOM) everywhere else. The IOM field co-ordinator, the Electoral Assistance Division of the UN and the UNAMET electoral section shared responsibility for co-ordinating registration and voting outside East Timor.

## The Ballot Paper

At polling stations on August 30, each voter was asked to choose between two questions:



"Do you accept the proposed special autonomy for East Timor within the Unitary State of the Republic of Indonesia?"

ACCEPT ☐

OR

"Do you reject the proposed special autonomy for East Timor, leading to East Timor's separation from Indonesia?"

REJECT ☐

The United Nations logo was printed on the ballot papers, which included symbols to facilitate voting by illiterate persons. The symbols used were the flags of the state of Indonesia, which accompanied the first question, and of the East Timor independence movement, which appeared against the second question.

## Organization of Registration and Voting

Voter registration took place during a period of twenty-four days under the supervision of two UN volunteers (the DEOs) in each of 200 polling centres. Those centres, in turn, were subdivided into 700 polling stations for voting purposes.

The UN undertook to ensure that the campaign would be free of intimidation. To achieve this, it conducted an information campaign on the process and prepared a campaign code of conduct, as well as other mechanisms to counteract intimidation attempts. The three-member Electoral Commission was to adjudicate any challenges or complaints, including those related to the results of the vote.

## Information Campaign

UNAMET's mandate included the provision of equal access to radio and support of information activities for both sides of the question, so that all views could be presented freely.

To facilitate understanding among the electorate, the UN made available the text of the main agreement and the autonomy document to be voted on in five languages – Tetun, Bahasa, Indonesian, Portuguese and English – and undertook to disseminate and explain their contents in an impartial and factual manner, both inside and outside East Timor.

Making use of the radio stations and newspapers in East Timor, as well as other Indonesian and Portuguese media outlets, the United Nations also undertook to explain to voters the process and procedure of the vote, and the implications of an "accept" or "reject" vote.

## Observation

Both Indonesia and Portugal were entitled to send an equal number of representatives to observe all phases of the consultation process.

Since the United Nations itself, through UNAMET, was organizing and conducting the popular consultation, it was neither responsible for assisting nor co-ordinating the activities of international observers. Nevertheless, those wishing to observe were required to obtain accreditation from the UN and to abide by a UN code of conduct.

## Schedule of the Consultation Process

The schedule for the consultation process was established as follows:

- Registration of voters: June 16 to August 4
- Exhibition of voters lists and challenges/decisions on challenges and complaints: August 17-27
- Political campaign: August 11-27
- "Cooling off" period: August 28-29
- Polling day: August 30, 1999

Note: the above was compiled from information posted on the United Nations (UNAMET) Web site at <http://www.un.org/peace/etimor/> and from transcripts of the daily press briefings given by the representative of the UN Secretary-General at UNHQ in New York, posted at <http://www.un.org/News/briefings/7days.html>.



# Extracts from the Stories of Canadian Returning Officers on the Mission to Indonesia/East Timor:

## Acronyms:

EEC – European Economic Community  
UNAMET – UN Mission in East Timor  
DEO – District Electoral Officer  
IOM – International Organization for Migration

**The Returning Officer for the Alberta riding of St. Albert, Alice Killam, worked in the UNAMET centre in Jakarta during the registration period and was one of five Canadians who volunteered to serve in East Timor for the actual vote. The following is an extract from one of her communications received during the registration phase.**



"We were very tired, but humbled, serving the registrants, considering the complex process itself, the strict eligibility and identification requirements, coupled with the fact

that, in many cases, these folks had travelled up to four days and nights just to get to us – young babies crying, very pregnant mothers sick and shaken from long sea journeys, and a very wise 84-year-old man whose smile and firm handshake just melted my heart. Thoughts of him, and the memories he must possess, bring the moment alive – again, again and again. What an honour to be here ... if just for a minute and another handshake ... another magical smile.

"Whether I return one day to a country called East Timor or a province called Timor Timur within Indonesia, I will be glad to return. And return, I will. Sincerely, Alice Killam."

**Henri O'Reilly, Returning Officer for Palliser, Saskatchewan, volunteered to serve in East Timor during the voting phase. On his return to Canada, he was interviewed by the Moose Jaw Herald and also described his experiences by telephone to an Elections Canada staff member. The following segment is based on those interviews:**

Henri O'Reilly was originally assigned with three others to Yogyakarta in Central Java, where he worked through the registration phase of the mission. His most moving experience of that period came when a group of political prisoners was brought from jail to register for the vote. Involved in the Santa Cruz massacre of

1991, they had received sentences of anywhere from five years to life for retaliating against Indonesian troops who had opened fire on a funeral procession.

On August 20, Henri responded to UNAMET's request for volunteers to help with the voting in East Timor, as they were short of staff there. So, on Saturday, August 28, he flew with delegations from Ireland and Finland on an EEC charter flight to Dili, the capital of East Timor. The next day a helicopter took him to the town of Suai, where UNAMET had a regional operation (and where, a week later, 40 residents were killed in a church).

Travelling with an Australian colleague from UNAMET, Catherine Williams, who fortunately spoke the local language, Henri left Suai the same afternoon and drove an hour and a half by Land Rover up into the mountains to the village of Fato Lillac near the border with West Timor, where the local population lives in thatched huts and is 80 percent illiterate. Arriving about 2:30 p.m., they spent the rest of the afternoon securing the building where they stored the ballot boxes with makeshift wire "locks" and training the local poll officials for the next day's work, before retiring for the night – with the boxes.

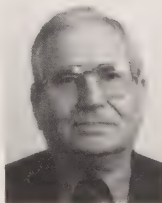
Rising at 4:30 a.m. on voting day, August 30, Henri and his colleague found the local people already lined up, waiting for them to open the poll at 6:00 a.m. By 11:45 a.m., everyone who was going to vote had voted – 776 of the 786 eligible electors, or a turnout of 98.7 percent.

To overcome the illiteracy problem, UNAMET had printed the two referendum questions on the ballot, each accompanied by a symbol, and had conducted a voter information program in the weeks leading up to voting day.

In Fato Lillac, as in other polling places, illiterate voters were permitted to mark the ballot by means of punching a hole, with a nail, through the symbol of their choice.

In order to get back to Suai before dark (about 6:00 p.m.), Henri and Catherine left the village in their Land Rover about 4:30 p.m. with the ballot boxes and an Indonesian police escort. The next morning, a helicopter flew the ballot boxes from the region back to Dili, returning that afternoon to pick up Henri and the other UNAMET workers. In Dili, they became aware of the emerging violence, hearing shots in the streets and talking to international journalists at the hotel. They were flown back to Jakarta the following day.

Although Henri never felt personally threatened, the local electoral staff hired by the international officials were very afraid and



were constantly threatened. "People were telling us that they expected the violence to happen the day after the vote: they were right," Henri told the *Moose Jaw Herald*. He added that fourteen local poll staff told UNAMET officials that they had been warned "the payoff would come after the vote." Asked if he would do it all again, Henri replied: "Yes, it was a great experience."



**Bill Twaddle, Returning Officer for the Ontario riding of Bruce-Grey, was assigned to the East Timorese enclave in West Timor. On his return, he sent the following reflections on his experiences to Elections Canada:**

"If I come home from Indonesia with one overall impression, it is of the dignity and courage of the East Timorese people – and the contrasts with the voting process in Canada.

"We all know now about the violence, intimidation, burnings, beatings and killings that have gone on in East Timor for many years. We are all too familiar with the escalation in recent months as the popular consultation moved forward. And, of course, we have seen the tragic aftermath of the overwhelming vote for independence.

"What impresses me so much is the determination of the East Timorese people to have a say in their future, knowing that having that say would undoubtedly create further violence and unrest. I do not claim to have a crystal ball: I cannot say that it was obvious in the days leading up to the vote that violence would break out on the scale it did, but there were plenty of signs that the result would not be quietly accepted.

"The East Timorese people themselves knew what the consequences might be. I saw none of the intimidation myself, but other Canadian DEOs talked about the threats they had heard against the local staff hired by UNAMET – threats that they would be killed, simply for working for UNAMET, once the UN was gone. Some of those threats, it seems, were indeed acted on.

"During my nine days in Timor, I was stationed in Oecussi in Ambeno Regency, the East Timorese enclave in West Timor. The Regency was quiet, with virtually none of the tension or intimidation that had been present in other areas. Yet the voters of Ambeno displayed the same proud courage, turning out in unexpectedly large numbers to register, and a second time to vote.

"I think about the complaints I received during the last federal election in Canada – about how people had to travel an extra few blocks to the polling station – and then I reflect on the hundreds of East Timorese who travelled, standing in the back of open trucks, 40 and 50 people crammed in for hours over virtually non-existent roads, just to stand in line for up to two days to register to vote.

"I think about how, in Canada, voting is so taken for granted that a big turnout is 70 percent, and can be as low as 40 percent (or less) in some municipal elections. And then I remember the almost 440 000 East Timorese who registered to vote (UNAMET had estimated 395 000 would register) and the overwhelming 98.6 percent turnout on the day of the vote. They voted, knowing the simple act of expressing their free will might, and in some cases did, cost them their lives.

"I think about how, in Canada, the integrity of the vote is so taken for granted that it is sometimes hard to get witnesses to the counting

of the ballots after an election. And then I reflect on how that contrasts with Indonesia, where electoral corruption is somehow expected. Our every action was carried out under the close scrutiny of accredited observers, who took their responsibilities very seriously and exercised their right to monitor every step in the process, including staying with the ballot boxes from the end of voting until the boxes were opened and the ballots counted. That was not done out of distrust for the Canadians, but out of a sincere desire to know that the vote was conducted fairly and impartially.

"I recall the two or three occasions in the last Canadian federal election where unfortunate circumstances meant that we had to tell someone they would not be allowed to vote, because special balloting was closed and they could not attend their home poll. Then I remember the more than 100 East Timorese who travelled two days by speedboat and ship from the plywood factory in the rain forest of Borneo, only to be told that they

had missed the registration deadline and, despite their appeals to UNAMET, they would not be allowed to register and vote. We were all impressed by the forceful, but calm and dignified way they made their protest, and by their mature acceptance of the decision.

"It was a great time and a truly rewarding experience, and one I would gladly undertake again. Two months in Indonesia, nine days in Timor, the experience of a lifetime – and a clear lesson in how well the electoral system works in Canada, and in just how much we take for granted." ❧



... in many cases, these folks had travelled up to four days and nights just to get to us ...

# Voter Turnout in Canada<sup>1</sup>

## Findings from the 1997 Canadian Election Study

TONY COULSON

FORMER RESEARCH PROJECT OFFICER,  
ELECTIONS CANADA

This paper analyzes data from the 1997 Canadian Election Study, which was primarily funded by the Social Sciences and Humanities Research Council, with an additional financial contribution from Elections Canada. Elections Canada suggested specific questions about voter participation and electoral administration. The paper was prepared in 1998 when the author was Research Project Officer at Elections Canada.



### Introduction

In the 36 federal general elections and three referendums held in Canada since 1867, an average of 71 percent of registered electors has turned out to vote.<sup>2</sup> Voter turnout ranged from a low of 44 percent in the prohibition plebiscite of 1898 to a high of 79 percent at the general election of 1958.<sup>3</sup>

In each decade between the 1940s and the 1980s, the average voter turnout in Canadian federal elections has been in the range of 73 percent to 78 percent. Despite the appearance of lower turnout rates in the

1990s – official turnout figures of 69.6 percent in 1993 and 67 percent in 1997 – there is evidence that the real decline occurred in 1997. Due to the inclusion of duplicate names and the names of deceased persons on the 1993 final list, the official turnout was artificially low.<sup>4</sup> On the basis of the growth of the electoral lists over time, Blais et al. have estimated the voter turnout rate in 1993 at approximately 73 percent.<sup>5</sup> The turnout rate of 67 percent in 1997, however, is the lowest since 1925.

The 1997 decline in Canadian voter turnout can be viewed as something of a

paradox for two reasons. First, Canadians – like the citizens of other industrialized nations – are better educated and have easier access to larger amounts of information than ever before.<sup>6</sup> According to traditional expectations, these better-educated and more-informed citizens should be more likely to vote.<sup>7</sup>

Second, in the period since 1992, numerous legislative amendments have been made to reduce “administrative disenfranchisement.”<sup>8</sup> Numerous provisions in Canada’s electoral legislation now facilitate the exercise of the franchise.<sup>9</sup>



## Multivariate Analysis

Through a multivariate analysis of data from the 1997 Canadian Election Study (CES), several determinants of voter turnout have been identified. The 1997 Canadian Election Study is a three-wave survey of the Canadian electorate. The first survey was conducted during the election campaign period and 3 949 interviews were completed by telephone. The second survey was conducted in the period following the election and 3 170 of the campaign-period respondents were re-interviewed, again by telephone. The third component of the study was a self-administered mail-back survey which was completed by 1 857 of the post-election respondents.<sup>10</sup> Data analyzed here are drawn exclusively from the campaign wave and post-election telephone surveys.

The analysis focused on four explanations: demographic, psychological, political, and contextual. First, the demographic explanation relates to the personal resources of voters and non-voters. It is argued that individuals' demographic attributes give them the resources to participate in politics. "Those with limited personal resources – little formal education, low income, no job, or marginal occupational status – are considered less likely to vote than others."<sup>11</sup>

Second, the psychological explanation suggests that individuals' general involvement in politics affects their turnout. General political interest, possession of politically relevant information, and an individual belief that means of political influence are available are believed to influence elector participation.

Third, political factors such as affiliation with a political party, or a high level of political cynicism should also influence voter turnout.

Fourth, the electoral context is thought to influence voter turnout. Included here are factors such as the level of campaign mobilization, the perceived competitiveness

of the race, and the electoral laws. If an election does not capture the public's attention, is lopsided, or if procedural barriers to voting exist, not voting is expected to increase.<sup>12</sup>

In general, it appears that each of the socio-demographic, psychological, political, and contextual explanations contributes something to our understanding of voter turnout in the 1997 Canadian general election.

A total of 19 indicator variables were regressed against the vote/not vote variable (4 regional, 7 socio-demographic, 3 psychological, 2 political and 3 contextual). The results of this analysis are presented in Table 1. Despite the theoretical reasons<sup>13</sup> to expect each variable to affect turnout independently, only 10 indicator variables are found to be significant with the full set of controls in place.

The cell entries in Table 1 are unstandardized ordinary least squares regression coefficients (B) with standard errors in parentheses. Statistical significance is indicated by the symbols (see the notes at the bottom of the table). The regression coefficients are interpreted as the percentage change in the dependent variable resulting from a unit change in the independent variable. For example, the coefficient for "young" indicates that an elector aged 25 years or less in 1997 was 11 percent less likely to vote than an older elector.

Other socio-demographic factors also influence voter turnout. Recent immigrants to Canada and non-Christians are each about 6 percent less likely than others to vote, whereas university graduates and retired persons are about 7 percent more likely than others to vote.

In terms of psychological indicators, survey respondents with a low level of general political interest are about 4 percent less likely than others to vote, whereas highly informed electors are about 9 percent more likely than their less informed counterparts to vote.

The results for the political variables indicate that an elector who does not identify with one of the political parties is about 10 percent less likely to vote than someone who does have such an affiliation.

Finally, in terms of the electoral context, the data indicate that electors who are unaware that it is possible to vote if they are unable to go to the poll on election day are 7 percent less likely than others to vote. In addition, electors who indicated that there was no important election issue are about 12 percent less likely to vote than those who named an important issue.

TABLE 1

### Determinants of Voter Turnout<sup>a</sup>

Indicator variables	Coefficient
<b>Regional</b>	
Atlantic	.02 (.03)
Quebec	.06 (.02)**
Prairies	-.02 (.02)
British Columbia	.03 (.02)
<b>Socio-demographic</b>	
young	-.11 (.02)***
low income	-.02 (.02) <sup>†</sup>
unemployed	-.03 (.03)
new immigrant	-.06 (.03)*
non-Christian	-.06 (.02)**
university graduate	.07 (.02)***
retired person	.07 (.02)**
<b>Psychological</b>	
low political interest	-.04 (.02)*
politics too complicated	-.03 (.02)
high information	.09 (.03)***
<b>Political</b>	
no party identification	-.10 (.02)***
cynicism	-.04 (.03)
<b>Contextual</b>	
unaware of voting options	-.07 (.02)***
no important issue	-.12 (.02)***
electoral district competitiveness	-.01 (.03)
intercept	.87 (.03)***
adjusted R <sup>2</sup>	.11
F	16.86***

<sup>†</sup> n = 2412; <sup>†</sup> p < .10; \* p < .05; \*\* p < .01; \*\*\* p < .001

This analysis suggests that individual resources, such as education, time and democratic experience (retirement, and length of time in Canada), do contribute to elector participation. The data also indicate that psychological factors, such as a general interest in politics and a high level of information also contribute. Partisanship, a political factor, is also relevant to voter turnout, as is the electoral context and its effect on elector mobilization and the perceived accessibility of the system.

## Reasons for Not Voting

Responses to a question asking non-voters if there was a particular reason they did not vote were also analyzed. These reasons can be grouped into five categories (and others).

First, 38 percent of non-voters indicated that they did not want to vote, did not know who to vote for, or gave other cynical reasons for not voting. Respondents in this group were also significantly more likely than others to have no party identification and to have indicated that there was no important election issue.

Second, 27.3 percent of non-voters reported that they did not vote because they were busy or working. Students and working people are more likely than others (retirees, homemakers, and the unemployed) to have given this response.

Third, 9.5 percent of non-voters reported being away from their electoral district (either absent or on vacation). Not surprisingly, students – who often attend university or college away from home – are significantly more likely than others to have given this reason.

Fourth, 6.6 percent of reported non-voters were sick or busy with family or personal business and therefore did not vote. The proportion of respondents giving this reason increases significantly with the age of the respondent.

The fifth group is comprised of approximately 6.6 percent of non-voters, or about 1 percent of the post-election sample, who gave responses that can be considered administrative in nature. Seventeen respondents (3 percent of non-voters) stated that they did not vote because they were not enumerated, registered or otherwise on the list of electors. Seven respondents (1.3 percent of non-voters) stated that they had inadequate information. Five respondents (0.9 percent of non-voters) indicated that the polling station was too far from their homes, four (0.7 percent) reported arriving at the poll too late, one could not enter the poll due to a wheelchair accessibility problem, and one did not receive a ballot (presumably this respondent had applied to vote under the Special Voting Rules).

Thus, these findings are generally consistent with the results of the multivariate analysis presented in the previous section.

## Awareness of Voting Methods

Respondents were also asked if it is possible for someone to vote if they cannot get to the poll on election day. The results indicate that the advance polls are the best-known alternative method of voting (named by 47 percent of all respondents to the survey). Fewer respondents appear to be aware of Special Voting Rules – approximately 5 percent of all respondents gave this answer.

Many respondents incorrectly reported that voting by proxy (which has been repealed), and voting by phone are available alternatives at the federal level.

Thus, these data suggest that many Canadian electors are not aware of the alternative voting methods available to them. The multivariate analysis, presented earlier, confirmed that this lack of awareness is a significant contributor to not voting.

## Conclusion

As noted, the 1997 decline in Canadian voter turnout appears somewhat paradoxical, given the socio-structural situation in Canada on the one hand, and the legislative developments of recent years on the other.

On the legislative front, the findings are consistent; many Canadians are unaware of the range of alternative voting methods available to them and this is a significant determinant of not voting. Thus, if Canadians were made aware of the various voting methods available to them, turnout might increase somewhat.

In regard to the structural changes noted, it appears that the tendency for more educated and informed citizens to vote is being offset by one or more other factors. One well-documented trend in this regard is a general decline in political partisanship. Nevitte, for example, reviews an extensive literature and concludes that “citizen attachments to traditional political parties have been weakening in nearly every advanced industrial state during the last decade or so,” and that publics are turning, in growing numbers, to forms of political participation other than voting.<sup>14</sup> On Canada specifically, Clarke et al. note that:

*The overall percentage of nonidentifiers [those with no party identification] in our 1997 survey, 30 percent, is unprecedented for any election year since 1965. Prior to 1997, the largest percentage of nonidentifiers in any election year was 13 percent (in 1993), and the average was 12 percent.<sup>15</sup>*

Thus, given that non-identifiers are about 10 percent less likely than identifiers to vote, this decline in partisanship must have contributed to the reduced voter turnout in 1997.

It appears, then, that although Canadians are better educated, more informed, and more interested in politics, many are turning away from traditional

party affiliations and toward other forms of political participation. This helps, in part, to explain the reduction in Canadian voter turnout.

It has also been argued that the 1997 Canadian general election failed to capture the attention of many citizens. Greenspon, for example, notes that the necessity of calling the election in June 1997 was

questioned.<sup>16</sup> Pammett also notes that the number of Canadians who failed to name an important election issue is an indicator of the lack of public interest in the 1997 election.<sup>17</sup> As demonstrated, the view that there was no important election issue is a significant determinant of not voting. Thus, turnout would likely have been somewhat higher had an important issue emerged

and captured the attention of Canadians in 1997.

Finally, comparative research demonstrates that institutional factors such as compulsory voting, the voting age, the proportionality of the electoral system, and other factors influence turnout rates.<sup>18</sup> Thus, reforms at this level could also have a positive effect on voter turnout in Canada. ✕

## ENDNOTES

1. The author wishes to thank André Blais for useful comments on an earlier version of this analysis. Variable descriptions are available from the author.
2. Canadian voter turnout is calculated as the percentage of those registered on the electoral lists who cast a vote.
3. *A History of the Vote in Canada* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services for the Chief Electoral Officer of Canada, 1997), pp. xvii and Appendix.
4. See "Note to the Reader", in *Official Voting Results, Thirty-fifth General Election, 1993* (Ottawa: Chief Electoral Officer of Canada). Also note that the *Canada Elections Act* has since been amended to permit the removal of duplicate names and names of deceased persons.
5. See A. Blais, A. Bilodeau, and C. Kam, "Déplacement des votes entre les élections de 1993 et 1997." (Montreal: typescript).
6. On education, see N. Nevitte, *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective* (Peterborough: Broadview Press, 1996), p. 24. On the "information explosion," see M. Kanji and K. Archer, "When and How Canadian Voters Decide: Searching for Systematic Trends in Canadian Election Campaigns," paper prepared for the Annual Canadian Political Science Association Meeting, Ottawa (May/June 1998), pp. 7, 11-13.
7. See W. Mishler, *Political Participation in Canada: Prospects for Democratic Citizenship* (Toronto: Macmillan Co., 1979), pp. 68, 98; also Nevitte (1996), p. 50.
8. J. Pammett, "Voting Turnout in Canada" in Bakvis, ed., *Voter Turnout in Canada*, Volume 15 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991), p. 35.
9. Bill C-78 (1992) included level access, mobile polls, transfer certificates for electors with disabilities to vote at a poll

- with level access, and public education and information programs. Bill C-114 (1993) included the extension of polling day registration to urban areas, and the extension of the Special Voting Rules to Canadian citizens temporarily outside Canada, inmates, and electors in Canada who are unable to vote at the advance poll or on polling day in their electoral district. Bill C-63 (1997) provided for a longer period for revision of the lists of electors, some revisions by phone, and registration at advance polls; it also extended the deadline for the receipt of mail-in ballots and lengthened the voting day to 12 hours. The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in its four-volume 1991 report, *Reforming Electoral Democracy* (Toronto: Dundurn Press), recommended many of these changes.
10. The Canadian Election Study was primarily funded by the Social Sciences and Humanities Research Council, with an additional financial contribution from Elections Canada. The co-investigators are André Blais (Université de Montréal), Elisabeth Gidengil (McGill University), Richard Nadeau (Université de Montréal), and Neil Nevitte (University of Toronto). Fieldwork for this project was conducted by the Institute for Social Research at York University. Neither the co-investigators, nor the Social Sciences and Humanities Research Council, nor the Institute for Social Research bear any responsibility for the analyses and conclusions presented here.
11. L. Ragsdale and J. G. Rusk, "Who are Nonvoters? Profiles from the 1990 Senate Elections," in *American Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 3 (1993), p. 722. See also H. E. Brady, S. Verba, and K. L. Schlozman, "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation," in *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 2 (1995) pp. 271-294.
12. L. Ragsdale and J. G. Rusk, "Who are Nonvoters?" (1993), p. 722; also M. Eagles, "The Franchise and Political Participation in Canada," in Tanguay and Gagnon, eds., *Canadian Parties in Transition*, 2nd ed. (Toronto: Nelson Canada, 1996), p. 315.

13. On Canada, see M. Eagles, "The Franchise and Political Participation in Canada," in Tanguay and Gagnon, eds., *Canadian Parties in Transition*, 2nd ed. (Toronto: Nelson Canada, 1996); and Bakvis, ed., *Voter Turnout in Canada*, Volume 15 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991). General studies include: R. J. Dalton and M. P. Wattenberg, "The Not So Simple Act of Voting," in Ada W. Finifter, ed., *Political Science: The State of the Discipline II* (American Political Science Assoc., 1993); M. Franklin, "Electoral Participation", in LeDuc, Niemi and Norris, eds., *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* (Sage, 1996), pp. 216-235; and J. Blondel, R. Sinnott and P. Svensson, "Representation and Voter Participation," in *European Journal of Political Research*, Vol. 32 (1997), pp. 243-272.
14. N. Nevitte, *The Decline of Deference*, pp. 50 & 76.
15. H. D. Clarke, P. Wearing, A. Kornberg and M. C. Stewart, "The Contest that Nobody Won: The 1997 Canadian Federal Election and the National Party System" (unpublished paper, Department of Political Science, University of North Texas, Denton, Texas 76203, 1997). Clarke et al. note that "although there is no canonical version of a party identification question battery, the 1974-80 CNES and 1983-1997 PSC surveys have fully consistent question wording to facilitate over-time comparisons."
16. E. Greenspon, "Following the Trail of Campaign '97," in Frizell and Pammett, eds., *The Canadian General Election of 1997* (Toronto: Dundurn Press, 1997), p. 23; also L. LeDuc, "The Canadian Federal Election of 1997" in *Electoral Studies*, Vol. 17, No. 1 (1998), p. 134.
17. J. H. Pammett, "The Voters Decide" in Frizell and Pammett, eds., *The Canadian General Election of 1997* (Toronto: Dundurn Press, 1997), p. 236.
18. A. Blais and A. Dobrzynska, "Turnout in Electoral Democracies," in *European Journal of Political Research*, Vol. 33 (1998), pp. 239-261.



# **Third Party Expenditures:** **An Analysis of the** **1997 Canadian** **Election Study**

TONY COULSON

FORMER RESEARCH PROJECT OFFICER,  
ELECTIONS CANADA

**T**he results presented here are based on the mail-back component of the survey in the 1997 Canadian Election Study. The sample size is 1 848 and the margin of error is approximately 2.3 percent. The approximate margins of error for the provincial/regional samples are as follows: Atlantic Canada, 7.5 percent; Quebec, 4.6 percent; Ontario, 3.7 percent; Manitoba/Saskatchewan, 8.5 percent; Alberta, 7.3 percent; and British Columbia, 6.7 percent.

To determine the degree to which Canadians support limits on candidate and political party expenditures, survey respondents were asked: *Do you think political parties and candidates should be allowed to spend as much as they want in an election campaign or should there be a limit on what they can spend?* The results demonstrate strong support for limits on party and candidate spending; 93.8 percent responded that there should be a limit, 4.3 percent indicated that there should be no limit, and 1.9 percent were not sure. There are no major differences by region.

To assess public attitudes toward the participation and spending of third party electoral participants, survey respondents were asked: *Which comes closer to your own view: "only political parties and candidates should be allowed to advertise during election campaigns" or "advertising by other individuals and groups should also be allowed during election campaigns"?* In response, 35 percent indicated that only political parties and candidates should be allowed to advertise during election campaigns; 50.1 percent responded that advertising by other individuals and groups should also be allowed; and 14.9 percent were not sure. The results by region follow.

## Who Should Be Allowed to Advertise during Election Campaigns?

REGION*	ONLY PARTIES AND CANDIDATES	OTHER INDIVIDUALS AND GROUPS ALSO	NOT SURE
National result	35	50	15
Atlantic Canada	27	58	15
Quebec	51	35	14
Ontario	31	54	16
Manitoba/Saskatchewan	29	58	14
Alberta	28	50	22
British Columbia	32	58	10
Territories	20	60	20

\*Regional groupings are based on sample size and margin of error.

Residents of Quebec are the least supportive of allowing interest groups to participate in election campaigns (35 percent).

Respondents were also asked: *If individuals and groups other than candidates and political parties are going to advertise during election campaigns, should there be a limit on what they can spend?* Overall, 82.7 percent answered yes, 10.7 percent answered no, and 6.6 percent were not sure. The results by region follow.

## Should Third Party Spending Be Limited?

REGION*	YES	NO	NOT SURE
National result	83	11	7
Atlantic Canada	86	9	5
Quebec	92	5	3
Ontario	78	13	9
Manitoba/Saskatchewan	85	10	5
Alberta	78	14	9
British Columbia	80	13	7
Territories	75	25	—

\*Regional groupings are based on sample size and margin of error.

To obtain a sense of the type of spending limit that Canadians would consider fair, respondents were asked: *Suppose individuals and groups can advertise, should they be allowed to spend: "less than candidates", "the same as candidates", or "more than candidates"?* In response, 48.1 percent indicated that third parties should be allowed to spend "the same as candidates"; 31 percent responded "less than candidates"; 3.8 percent responded "more than candidates"; and 17.7 percent were not sure. A large majority of respondents are of the opinion that third parties should not be permitted to spend more than candidates (79 percent). The following data suggest that Canadians are divided on this question by region.

## Should Individuals and Groups Be Allowed to Spend Less, the Same, or More than Candidates?

REGION*	LESS THAN	SAME AS	MORE THAN	NOT SURE
National result	31	48	4	18
Atlantic Canada	31	52	4	13
Quebec	43	39	1	17
Ontario	25	51	5	19
Manitoba/Saskatchewan	33	46	8	14
Alberta	26	49	6	19
British Columbia	24	54	3	18
Territories	25	50	—	25

\*Regional groupings are based on sample size and margin of error.

These results are consistent with those of a study conducted for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. According to that study, when faced with the choice of having spending limits for all participants, including third parties, or limits for none, 90 percent of Canadians opted for controls (Blais and Gidengil, RCERPF research volume 17, 1991: 84-89). ❧

# People Power

## British Columbia's Experience with Recall



Photo: John Kennedy/Photo West

ROBERT A. PATTERSON, CHIEF ELECTORAL OFFICER, BRITISH COLUMBIA

British Columbia's Chief Electoral Officer argues that only wide support across the community will produce a successful recall campaign; factional interests alone cannot unseat a Member.

The *Recall and Initiative Act*, which provides British Columbia voters with a process to remove their Member of the Legislative Assembly, was passed in 1994 and brought into force in 1995.

The Act resulted from a referendum held in conjunction with the October 1991 provincial general election.

Two questions were asked in the referendum:

- a) Should voters be given the right, by legislation, to vote between elections for the removal of their Member of the Legislative Assembly?
- b) Should voters be given the right, by legislation, to propose questions that the government of British Columbia must submit to voters by referendum?

The questions were put to the voters as the result of an agreement between the Social Credit government of the day and the new Reform Party. In essence, the agreement was that, in exchange for having the direct democracy questions placed before the electorate, the Reform Party would not run a full slate of candidates at the next election, thus preventing the right wing vote from splitting.

The government was in the last few months of its five-year mandate when the Premier resigned. Under the new Premier, the government hoped to engage the Official Opposition New Democratic Party in the "direct democracy debate" during the election campaign, thus diverting the attention of voters from other issues. Unfortunately for the government, the Leader of the New

Democrats stated early in the campaign that he was going to vote "Yes" to both questions and the debate never took place. In October 1991, the New Democrats formed the new government.

For question a, the "Yes" option received 81 percent of valid votes cast.

For question b, the "Yes" option received 83 percent of valid votes cast.

On June 23, 1992, the British Columbia Attorney General moved that the Select Standing Committee on Parliamentary Reform, Ethical Conduct, Standing Orders and Private Bills be empowered to examine and inquire into all matters and issues concerning the two referendum questions. The committee was referred the matter on March 25, 1993, and reported on November 23, 1993. Legislation was introduced on June 16, 1994.

### Provisions of the Act

The recall legislation includes these basic provisions.

- a) Upon a successful petition, the Member ceases to hold office and the seat of the Member in the Legislative Assembly becomes vacant.
- b) An application for a recall petition cannot be made within 18 months of a Member's election. This would allow time for a Member, once elected, to learn the duties of the job. Additionally, this period would discourage the phenomenon of "sore losers" immediately sponsoring a recall to overturn the election.
- c) Only those who were registered voters in the Member's electoral district at the time of the election and are still registered at the time of signing the petition, although not necessarily in the Member's district, are entitled to sign. The Committee was of the opinion that recall should be viewed as a "reconsideration" by the electors of the choice they made at the last election.



- d) More than 40 percent of the eligible voters who were registered in the Member's electoral district at the time of the election must sign the petition in order for it to be successful. (Using today's figures, the required number of verified signatures could vary from a low of 5 800 to a high of 18 470.) The committee had recommended a 50 percent figure, but this was reduced during debate in the committee stage of the Bill. These figures were seen as sufficiently high to protect the public interest in that a Member would not be subject to harassment.
- e) A proponent has 60 days in which to collect the required number of signatures. The proponent may be assisted by volunteers who are registered voters (anywhere in the province) and have been resident in the province for at least six months before registering with the Chief Electoral Officer as canvassers.
- f) Once a petition is submitted, the Chief Electoral Officer has 42 calendar days in which to verify the signatures contained therein. Verification is done by scanning the petition sheets to create digital images. Each petition signer's voter record is searched for on the computerized, permanent provincial voters list. Where a match is found, the signer's digital signature from the petition is visually compared (on a split-screen monitor) with the voter's digital signature on file from the voter-registration application.
- g) If sufficient matches are verified, the proponent's petition-financing report is filed on time, and the expense limit has not been exceeded, the petition is declared successful and the Member ceases to hold office. [Expense limit: base \$25 000; increased by 25 cents for each registered voter in excess of 25 000; and this combined number is again increased, if the population density of the riding is less than two registered voters per square kilometre, by 15 cents times the number of square kilometres, to a maximum increase of 25 percent of the base figure.]
- h) If a vacancy is created, the Chief Electoral Officer notifies both the Member and the Speaker, upon which the Speaker issues a warrant for the issue of a writ of by-election within 90 days.
- i) The recalled Member can be a candidate in the by-election.

## The Implementation of the Act

The 18-month hiatus for Members ended on November 28, 1997, and on that day two applications for recall petitions were filed with the Chief Electoral Officer; one against the Minister of Education, the Hon. Paul Ramsey, and the other against government MLA, Mr. Helmut Giesbrecht. Both Members represent geographically large districts, but with the majority of a stable population base concentrated in one or two communities.

As the government has a three-seat majority, both recall campaigns were seen by some as attempts by interest groups to oust the government by forcing by-elections that the government would supposedly lose. Both proponents put forward the position that the recall campaigns resulted from the Members' performance in their respective electoral districts.

Both campaigns became acrimonious and personal. There were allegations of influence and/or control coming from outside the districts, and there were allegations of voter intimidation. To some degree, there was outside participation, and the pressure felt by some who received letters from union leaders was seen as intimidation. The legislated requirement that the signed petition sheets must be available for public inspection at the end of the verification process was also seen as an intimidation factor.

The petition against the backbencher was withdrawn on the last day of the petition period (February 3, 1998), as the proponent claimed to have fallen some 1 500 signatures short of the number required. Rather than submit the signatures that had been canvassed, the proponent burned the petition sheets to prevent public inspection.

The petition against the Minister of Education was submitted on the February 3, 1998, due date. The line-by-line signature count determined that the petition contained 8 323 unverified signatures, 585 signatures short of the threshold number of verified signatures required. Consequently, the Chief Electoral Officer declared the petition unsuccessful, and no signature verification was undertaken.

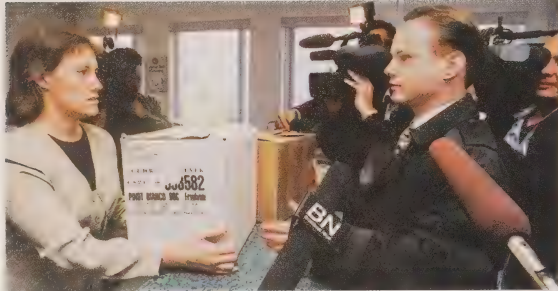
The proponent sought a judicial review of the basis upon which the 40 percent threshold was established. In November 1998, the proponent announced his intention to withdraw his petition, and in December 1998, filed a Notice of Discontinuance, following disclosure by the New Democratic Party that their analysis of the recall petition sheets indicated only 6 521 possibly valid signatures.

## Mocking the Legislation

Five subsequent recall petitions were issued between December 12, 1997, and January 27, 1998, including one against the Leader of the Official Opposition, Mr. Gordon Campbell, and a second against the Minister of Education. These were seen by the public as frivolous attempts to mock the legislation. For example, two reasons stated for recalls were: "We can't blame everything on El Niño", and "they desire recall so they may elect someone less boring". None of these attempts went further than the issuance of the petitions.

The seventh petitioner was more aggressive. The petition was against a government MLA, Ms. Evelyn Gillespie, in a semi-urban district. The Member contended that the recall was the result of a personal issue, claiming that the proponent was not satisfied with the Member's position vis-à-vis a child custody dispute in which the proponent was

involved. The proponent contended that the recall was the result of the Member's failure to adequately convey the wishes of her constituents to government. The proponent was required to collect more than 17 048 valid signatures. Rather than organize a door-to-door canvass for signatures, the proponent relied on people to drop in at one of a few sign-up locations in the district. At the conclusion of the petition period, the proponent claimed the campaign had collected some 10 000 signatures but he declined to submit the signature sheets to the Chief Electoral Officer and opted to destroy them.



A recall campaign organizer, Mark Robinson, gives boxes of petitions to Cassandra McClarnon at the reception desk of Elections BC.

## An MLA Resigns

The eighth petition was initiated after a community newspaper disclosed that an opposition MLA, Mr. Paul Reitsma, had penned a number of letters to the editor using fictitious names in which he criticized opponents and praised himself. Mr. Reitsma first denied doing so, but upon disclosure of additional material, he finally admitted to the authorship. This brought forward calls for the Member's resignation from many quarters, but Mr. Reitsma refused and the recall application followed after days.

The proponent was required to collect more than 17 020 signatures of registered voters. A very well co-ordinated campaign in the semi-urban electoral district, with the help of over 190 canvassers, was able to collect 25 470 signatures in the 60 days. The Member did not undertake any campaign in support of himself.

Upon the initial processing of the signature sheets, it was determined that there were 17 318 exact matches between names on the petition and the voters list, before signature verification. Another 2 945 names were identified as possible matches and the remaining 5 207 names did not have any immediately matching voter records.

Within a day of the start of the signature verification process, before the first set of signatures was verified, the Member tendered his resignation. Upon confirmation of the Member's resignation, there now being no Member to recall, in keeping with the intent of the Act and consistent with common sense, signature verification was halted.

Although the Member was not officially recalled under the legislation, the initial processing of the material submitted by the proponent clearly indicated that, had the Member not resigned, he would have been recalled.

In the late summer of 1998, allegations were published in provincial news media from an informant who claimed that there were unreported contributions and expenditures by the Members' anti-recall campaigns in Prince George North, Skeena and Comox Valley. On the heels of the published allegations, a third recall petition was launched against the Minister of Education, although no direct reference was made to the allegations in the proponent's statement of reasons for the recall. Issued October 7, this petition, too, was withdrawn on the return date of December 7. Again, citing media reports, 7 838 signatures had been gathered, about 1 000 less than the 8 908 verified signatures required to force a by-election.

## Forensic Audits

As a result of the published allegations, on September 18, 1998, forensic accountant Ron Parks was engaged to conduct an investigation into the financial reporting of all recall participants from the three electoral districts. Prior to being made public on March 18, 1999, a draft of the report was provided to the RCMP and a special prosecutor was appointed by the Criminal Justice Branch of British Columbia's Ministry of the Attorney General. The decision was made not to proceed with administrative penalties or criminal prosecutions.

Although the investigation had identified recall activities by individuals and organizations other than authorized participants, Mr. Parks and the special prosecutor indicated that portions of the *Recall and Initiative Act* were difficult to interpret or subject to misinterpretation. Most errors identified in the financing reports were minor in nature; however, a number of authorized participants were required to submit supplemental financial reports to ensure full disclosure of contributions and expenditures.

The auditor and special prosecutor also indicated that the unique and untested nature of the legislation may have contributed to the errors and misunderstandings. Accordingly, the office of the Chief Electoral Officer of British Columbia is taking steps to ensure better understanding of and compliance with the Act, and will, in addition, table with the Legislature a report on the recall process.

## Community Support Is Vital

The experience of these recalls seems to indicate that a great deal of community support is required for a campaign to be successful. It cannot be a strictly political exercise by one faction to unseat a member of another faction; there must be wide support across the political spectrum. ❧

# AGNES MACPHAIL:

## *The First Woman Elected to Canada's House of Commons*

WAYNE BROWN, CO-EDITOR, ELECTORAL INSIGHT, ELECTIONS CANADA

*"Do not rely completely on any other human being,  
however dear. We meet all life's greatest tests alone."*

— Agnes Macphail

In the 1921 federal general election, fifty-four years after Confederation, Agnes Macphail made history by becoming the first woman elected to Canada's House of Commons. That election was the first in which all Canadian women (at least 21 years of age) had the right to vote and to stand as candidates. While the suffragette movement had opened the door for Macphail, it was her own determination and the voters of the rural Ontario riding of Grey South East that put her in the Commons. She would be re-elected to Parliament four times and serve for more than eighteen years. Later, she would be one of the first two women elected to the Ontario legislature.

Macphail did not come from a family of wealth or great influence. She was a farmer's daughter and a country schoolteacher. She did not run for one of the old mainline political parties. She never got elected on the

coattails of a popular leader of a national party. Macphail started out wanting to represent the interests of the farmers of her region and to seek equality for women. Later, she would also champion the rights of miners and prisoners and play a role in the political negotiations that led to the 1926 introduction of old-age pensions in Canada.

Agnes Campbell Macphail was born of Scottish descent in a three-room log house on March 24, 1890, in Proton Township in Grey County, in Ontario's rural Protestant heartland. She was the eldest of three daughters. At the age of 14, although she was a bright student and wanted very much to be a schoolteacher, it appeared her formal education was over. Her parents felt they could not afford the tuition and board for her to attend the high school in Owen Sound and needed her to work on the family farm.

In his book, *Agnes Macphail and the Politics of Equality*, Terry Crowley wrote, "the teenager brooded incessantly over the cruel fate she suffered by being born female .... Even as a youth Agnes was resentful that women's life cycles were governed by childbirth. Was it not possible, she wondered, for women to live their own individual lives as complete persons in addition to bearing children or in place of their maternal role?"

It took her two years, but Agnes finally convinced her family to let her go to high school and she made up for lost time by graduating in half the normal time. She became captain of the girls' basketball team and led discussions in the Literary Society. The biography *Ask No Quarter* describes her as "a rather tall, slim girl at that time, with high colouring and bright eyes and, as always, very attractive to boys." But the town girls mocked Macphail's plain country

Photo: Corbis Photo Library/Photo Disc





The unveiling of a commemorative bust of Agnes Macphail in the Parliament Buildings in March 1955. Pictured, left to right, are: Margaret Aiken, Member of Parliament; Charlotte Whittan, Mayor of Ottawa; Cairine Wilson, the first woman appointed to Canada's Senate; and Secretary of State Ellen Fairclough, Canada's first female cabinet minister. The commemorative bust is located in the antechamber of the House of Commons.

dressess and, for the first time, she felt different and alone.

Agnes Macphail went to normal school in Stratford and then taught at several rural, one-room schools. She brought the books of another Grey County native, Nellie McClung, into the classroom, so the students could learn about her campaign for women's rights. (For more on McClung, see the June 1999 edition of *Electoral Insight*.) One of her schools was in Kinloss, Ontario, and it was there that Macphail discovered politics. She lived with the owners of a store, where the local Liberals and Tories dropped in to debate the major issues of that time, trade and tariffs. The 1911 election was fought on the question of reciprocity with the United States. Canadians were bitterly divided. When the Borden Conservatives replaced the Laurier Liberals, farmers felt their hopes for lower tariffs and more markets for their products had been shattered too. That election made a deep impression on Macphail, and she became increasingly

convinced that farmers could not rely on the existing parties and must take political action themselves.

Her intense interest in farm politics led her to become an organizer for the United Farmers of Ontario (UFO). Her early speeches championed the farmers' cause. "There is only one thing that will check the movement [of farmers from the land] and that is stated in one word, and that word is MONEY. Farmers work 12 hours a day to feed people who work eight hours and still some people call that a square deal. Farmers occupy the same position today economically that the Indian did years ago in trading his furs at the Hudson's Bay post. The dealer, not the producer, fixes the price, both in buying and selling." Her parents were said to be appalled with her new public role, but that didn't stop Agnes Macphail.

A local newspaper first suggested Macphail would make the best representative for Grey South East at the next federal election. But the *Durham Review* also

reported that "the idea of a woman sitting in the House of Commons was so new to them that at first some of her most ardent admirers laughed." On September 26, 1921, a farm-labour convention was held in Durham Town Hall, to choose the UFO candidate for Grey South East. Of the two dozen nominees, Macphail was the only female and there was only one woman among all the voting delegates from across the riding. Agnes was a much better speaker than most of her competitors. She won on the seventh ballot. When she reported her victory to her father, his reaction over the telephone was simply, "I am sorry." The morning after, there were many second thoughts. The riding executive eventually asked Macphail to give up the nomination, so a man could run instead. As always, she stood firm and refused.

At the 1921 federal general election, there were 235 ridings in Canada. Only four women ran. None represented the major Liberal or Conservative parties. Macphail's campaign fund totalled about \$600, mostly from one-dollar donations. She made no special play for the votes of women. Rather, her fiery speeches, which drew large crowds, were mostly about the plight of farmers and other workers. Meanwhile, from the pulpit, some local Protestant preachers attacked the Church of Jesus Christ of Latter Day Saints, of which Macphail was a member. At the time, it was understood that most women of the riding did not vote for Macphail. The men must have, because she won with the largest plurality in the history of the riding (almost 2 600 votes). The three female candidates in other ridings were not elected.

Macphail was 31 years old when first elected to Parliament and younger than most MPs. She had never been to Ottawa before and, after seeing the Parliament Buildings, said, "they were all I imagined and more. My devotion to Canada was so great, and my nerves so taut at the time, that tears sprang to my eyes." On March 8, 1922,

at the opening of the First Session of Canada's 14th Parliament, Macphail took her seat in the House of Commons. The other 234 members were all men. In recognizing the precedent Agnes Macphail represented, the Speaker began, "Madam; Fellow Members of the House of Commons ..."

The 1921 election made history in another way, as well. For the first time, the Liberals and Conservatives no longer held all the seats in the Commons. Sixty-four Progressives were sent to Parliament, nearly all of them farmers from Ontario and the West. Macphail sat with them in the Commons. The Progressives saw themselves not as a political party, but as a group of independents participating in a revolution against the two old parties, which, they charged, were dominated by the interests of business and the wealthy.

These newcomers to Ottawa advocated group government in which legislators would make laws through co-operation and without having to follow partisan lines. While they had the second-largest block of seats in the Commons, the Progressives refused to be the Official Opposition.

Macphail's seat was in the front row, but far down on the opposition side. On her first day in the Commons, there were red roses on her desk. But they were actually a prank. Someone was now paying off on an earlier bet that she would not win her riding. In the early months, the newspapers paid excessive attention to her, often ridiculing how she looked and dressed. She resented it when

Cabinet ministers replied to her as the first "lady" member. She wanted to be addressed as the "Member for Grey South East," in the same manner as the men were acknowledged. With the eyes of the curious always on her, she sought ways to escape. Instead of using the parliamentary dining room, she began taking her meals elsewhere.

The biography *Ask No Quarter* says Macphail confessed she was intensely unhappy amid "subtle indications everywhere that the men thought she should have stayed at home. Her reaction was peculiarly her own. She felt the offence deeply, and she fought back. Her tongue took on an edge. She behaved with more asperity than grace." Doris Pennington, in her book *Agnes Macphail: Reformer*, quotes Agnes as saying "when I was first elected, everything I said was wrong; everything I wore was wrong, everything I did

was wrong, to hear comments about them. Bouquets were not thrown at me because I was the only woman in the House. Brickbats were what I got."

Later, as Agnes Macphail became more accustomed to the workings of Parliament and the other members got used to her, she formed many strong and lasting friendships, including some with members of other political stripes.

For the first fourteen of her years in Parliament, Macphail's was the only female voice there. She was rumoured on several occasions to have been offered a Cabinet post by Prime Minister Mackenzie King, if she or the Progressives would join his

Liberals. But she preferred to keep her independence and not have to follow the official line of a governing party.

And what did she accomplish in almost two decades on the opposition benches? Macphail constantly challenged the dominant assumption of the time that women were destined only to be wives and mothers. She pushed for gender equality and believed it could best be achieved through social and economic reforms. She fought for equal pay for equal work and opposed minimum wage laws for women. She usually opposed anything that she thought represented special treatment for women.

In her first major speech in the Commons, Macphail opposed an amendment to the *Dominion Elections Act* intended to give voting privileges to foreign women married to Canadian citizens. To her, the women were being treated as appendages to their husbands. "I think what women really want today is perfect equality with men," Macphail told the Commons.

The Depression brought many attempts to return women to their homes and let their jobs and wages go to men. Some saw these efforts as a cure for unemployment. Macphail was adamantly opposed and stated that a "woman's place in the modern working world cannot just be considered in terms of economics, but of her mental happiness, which is a vital and fundamental need of every individual."

Macphail became popular as a public speaker. She went on the university circuit and travelled to Montreal to assist in the battle for provincial suffrage in Quebec. She often visited American cities to lecture on women in politics, currency reform and the relations between Canada and the U.S. She encouraged other women to follow her in public life.

In the 1925 election, the Conservatives won a few more seats than the Liberals, but neither had enough to form a majority government. Mackenzie King courted the



In the early months, the newspapers paid excessive attention to her, often ridiculing how she looked and dressed.



support of the Progressives (who had been reduced to only 24 seats). What the Progressives wanted most was legislation to provide old-age pensions. King agreed. Macphail met regularly with a government committee to help draft the *Old Age Pensions Act*, which became Canada's first major social assistance legislation. It would provide \$20 per month to Canadians over seventy years of age who passed a means test.

Macphail worked hard over the years to help establish many farm co-operatives. She invested money in several and served on their boards of directors. She felt the co-operatives were a practical means for rural Canadians to wrest economic power away from the interests of big business in the cities. In the early 1930s, as the Great Depression worsened, Macphail helped found the Co-operative Commonwealth Federation (CCF) of farm and labour groups (which later became the New Democratic Party). She saw it as a new beginning for them, but she always regarded as unrealistic the ideological views of the militant, left-wing elements of the coalition. Later, as the Canadian Federation of Agriculture was being set up, she argued that more than a million farmers needed such an organization to get favourable legislation enacted.

One might think that the farmers' representative from Grey County, Ontario, would have little interest in the coal miners of Cape Breton, Nova Scotia. Not so. Macphail had heard of the pay cuts that led to strikes and violence between the miners and police, sometimes even involving women and children. She went personally to Glace Bay to investigate and was shocked to find the impoverished and unsanitary conditions in



*Grey County, Ontario gave Canada two of its most successful female pioneers. Nellie McClung, who would become the country's leading women's rights activist of her time, was born near Owen Sound in 1873. Seventeen years later in nearby Proton Township, Agnes Macphail was born. Macphail read McClung's books to her schoolchildren. Both were first elected in 1921: Nellie to the Alberta Legislature, Agnes to the House of Commons. The two became good friends and met frequently in Ottawa.*

which the miners and their families lived. Macphail returned to the Commons to forcefully demand the government take action and rail against what she saw as the government's "pampering of industry and neglect of humanity."

In her second term in Parliament, Macphail repeatedly spoke out against the conditions in which penitentiary inmates lived. Shacklings, beatings and long periods in solitary confinement were common. Outside investigations that called for reform were usually shelved. There was very little public sympathy for her concerns and some other MPs vilified her calls for action. But Macphail continued to argue that the penitentiary system was a failure because it provided no opportunities for inmates to reform and lead productive lives upon their release.

When she went to Kingston Penitentiary to see the conditions for herself, at the gate she was told no ladies were allowed inside.

"I'm no lady, I'm an MP," Macphail protested, and she became the first woman to tour the infamous facility. Finally, the Commons passed her motion for a work program to keep prisoners usefully occupied and offset the cost of prisons. Macphail also helped form the Elizabeth Fry Society to rehabilitate female prisoners.

In 1936, after more than a dozen riots within the walls of several penitentiaries, Macphail's persistence finally resulted in the appointment of a Royal Commission to investigate the penal system. It recommended a complete reorganization, which continues to benefit inmates even today.

Macphail was a staunch supporter of the League of Nations and international disarmament.

In 1929, she was a member of the Canadian delegation to the League's 10th assembly in Geneva. She served on its disarmament committee, the first woman to do so. As a vocal peace activist, she experienced one of the most agonizing periods of her career when she decided she had to vote in support of Canada's declaration of war in September 1939. She reasoned it would be even worse not to oppose Hitler.

Macphail held her seat in Parliament until the election of March 1940. This time, it seemed the deck was stacked against her. The country was at war and Canadians had been asked to unite behind Mackenzie King's government. In the election campaign, the Liberals and Conservatives used Macphail's many previous anti-war statements against her. She faced a strong Liberal challenger. She had also become more distant from some members of her riding executive. On voting day, after many heavy snowstorms, the country roads were blocked



by huge drifts. The farm vote fell sharply. The Liberals won a sweeping majority. In her Grey–Bruce riding, Agnes finished third.

While there were several reasons for her defeat, Macphail seemed to take it as a personal rejection by the voters. With no income, she felt financially insecure, a fear that is said to have haunted her for the rest of her life. She ran unsuccessfully for the United Reform Party in a by-election in Saskatoon. She hoped for a job in the federal civil service or with one of the farm co-operatives that she had earlier helped establish. None was offered. Finally, for about a year, she wrote an agricultural column for the *Globe and Mail*. That kept her name in front of the public. She was nominated as a provincial CCF candidate in York East and, in 1943, she shared the distinction of being one of the first two women elected to the Ontario legislature. Macphail was defeated in 1945, but returned to the legislature in the election of 1948, with the largest number of votes gained by any provincial candidate in Ontario's history. In 1951, she fought her last political campaign and went down to defeat along with most of the provincial CCF candidates. Over three decades, Macphail had won seven elections and lost four.

Macphail never married. At one time in her youth, she was engaged but the relationship broke off. Later, a fellow member of Parliament, Preston Elliott, courted her but she turned down his marriage proposal. Another parliamentarian who is said to have fallen in love with Macphail was Robert Gardiner, who would later be president of the United Farmers of Alberta. She seriously considered marrying him but decided against it.

She cherished her independence and political life and didn't want anything conflicting with them. The newspapers frequently pointed out she was still single and portrayed her as a strict and loveless

spinster schoolteacher. She hated the image and to disprove it, she gave some of her love letters to the National Archives.

After Macphail lost her seat in the Ontario legislature, a campaign began to convince Prime Minister Louis St. Laurent to appoint her to the Senate, even though she had despised the unelected body and said it should be abolished. Friends felt Agnes now deserved the personal security of a senate seat. Women's organizations, newspapers and a majority of Canadians (according to a 1952 poll) supported the idea. The Prime Minister was reluctant but, apparently, eventually decided to announce her appointment in the spring of 1954. If so, it was too late, because on February 11, 1954, at the age of 63, Macphail suffered a heart attack and died two days later in Wellesley Hospital in Toronto. She was laid to rest beside her parents in a cemetery in Priceville, Ontario, back home in Grey County.

Author Doris Pennington in *Agnes Macphail: Reformer* describes Macphail and her many contributions. "She came armed with youthful idealism, strong opinions and a stubborn independent streak, determined to set Parliament on its ear if necessary to get a fair deal for farmers and women in particular. Alone, she faced the scorn of members and learned to give a little better than she got. She fought for peace in an age that glorified war. She fought for reform – economic, social, prison and parliamentary. She earned the reward of most reformers: abuse. Nevertheless, when she died it was widely recognized that there had been little good social legislation in the past thirty years in which she had not played a part."

The pioneering achievements of Agnes Macphail have inspired many Canadian women to follow her example. Though they are still in the minority on the campaign trail and in Parliament, there were more than 400 women candidates in each of the

two most recent general elections. In 1993, 53 women were elected. At the subsequent 1997 election, women won 62 of the 301 seats in Parliament. ❧

## EDITOR'S NOTE

The family name was actually MacPhail. Sometime around 1925, after her election to Parliament, Agnes began spelling it with a small "p", because she felt it was easier to write that way. On the family tombstone at Priceville, it is spelled without the "a".

## ACKNOWLEDGEMENTS

*Canada's First Woman MP* (An abridged version of *The Lady from Grey County*). National Film Board, 1986. [Video. Title code: 1068 0177149.]

*The Canadian Parliamentary Guide*. Ottawa.

Crowley, Terry. *Agnes Macphail and the Politics of Equality*. Toronto: James Lorimer & Company, 1990.

Crowley, Terry. "Agnes Macphail and Canadian Working Women." *Labour/Le Travail* 28 (1991), pp.129-48.

Pennington, Doris. *Agnes Macphail: Reformer. Canada's First Female M.P.* Toronto: Simon & Pierre, 1989.

Russell, William. 1977. "Agnes Campbell Macphail (1890-1954)." *Miscellaneous research papers*. National Historic Parks and Sites Branch, Parks Canada, Department of Indian and Northern Affairs.

Stewart, Margaret and Doris French. 1959. *Ask No Quarter, The Story of Agnes Macphail*. Toronto: Longmans, Green and Company.

# Electoral News in Brief

## ELECTORAL REFORM

On October 14, 1999, the Honourable Don Boudria, Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons, tabled Bill C-2, *An Act respecting the election of members of the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts*.<sup>1</sup>

This Bill represents the Government's response to the 35th report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs which had undertaken an in-depth review of electoral law. The Committee, which began its review on November 20, 1997, examined various reports, including those of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing of 1991, the Special Committee of the House of Commons on Electoral Reform in 1993, and the 1996 and 1997 reports of the Chief Electoral Officer. The Committee tabled its report on June 11, 1998.

Bill C-2 proposes a number of changes. Notably, it introduces a clearer structure and modernizes the original Act's language. For instance, the Bill incorporates provisions dealing with disputed elections, which were formerly embodied in legislation dating from the turn of the century, namely, the *Dominion Controverted Elections Act*. Furthermore, certain Acts concerning disqualification from voting that were judged obsolete are to be repealed: the *Disfranchising Act* and the *Corrupt Practices Inquiries Act*.

Bill C-2 also proposes changes in the provisions governing the financing of political parties and candidates during elections. It includes new provisions dealing with publicity during elections and election opinion polls, to address recent court decisions on these subjects. Finally, it should be noted that the Bill creates a system for regulating the election advertising expenses of third party intervenors.

Following its first reading, Bill C-2 was referred to the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

<sup>1</sup>First tabled under number C-83 during the first session of the 36th Parliament.



## NATIONAL REGISTER OF ELECTORS

### ADVISORY COMMITTEE ESTABLISHED FOR THE NATIONAL REGISTER OF ELECTORS

During the summer of 1999, the Chief Electoral Officer established a forum for discussing best practices in database management and use, in the form of an Advisory Committee to the National Register of Electors that involves key Canadian stakeholders at the provincial, territorial and municipal levels. The committee met for the first time on September 8, 1999, at Elections Canada's office in Ottawa.

Since the establishment of the National Register of Electors in 1997, more than 20 agreements have been negotiated with registrars of motor vehicles and vital statistics, and with provincial electoral agencies having permanent voters lists, for the provision of data to maintain the Register. In return, federal electoral data has been shared with some 60 jurisdictions to produce lists of electors.

Elections Canada recognizes the importance of ongoing consultation with both data suppliers and other electoral agencies about the challenges of maintaining electoral databases, and the manner in which electoral lists produced from these databases are used during electoral events.

### The Mandate of the Advisory Committee

- To gain a more thorough understanding of the business of the partners and suppliers, and to discuss best practices in data management with a view to co-operative exploration of avenues for improving the timeliness and quality of data in use.
- To bring to the table new initiatives in the area of data management, with a view to improving the currency of client databases and address information, and to eliminating duplication of effort.
- To discuss issues of privacy and security, with a view to protecting individual privacy as required under federal and provincial/territorial legislation.

### Membership and Activities

The membership of the Advisory Committee is drawn from national organizations representing the supplier community, the Canadian Council of Motor Transport Administrators (motor vehicle registrars) and the Vital Statistics Council for Canada (vital statistics registrars); and from the user community, including representatives from provincial/territorial electoral agencies and the Federation of Canadian Municipalities.

On October 18, 1999, at the Olympic Plaza in Calgary, Their Excellencies Adrienne Clarkson, Governor General of Canada, and John Ralston Saul unveiled a monument to honour Canada's Famous Five women on the 70th anniversary of the *Persons Case*. Twelve-year-old student Shawnee Price was chosen for the honour of being the first to sit in the chair next to the statue of Famous Five leader Emily Murphy. (For more on the Famous Five, see *Electoral Insight*, June 1999.)



At the inaugural meeting, members of the Committee introduced their organizations, with particular reference to their role in managing client databases, discussed the Committee's mandate and suggested topics and issues for discussion at future meetings. There was a presentation and discussion about Elections Canada's proposed corporate policy on sharing initiatives, which emerged from experience to date and addresses Elections Canada's proposed approach to the scope, policy-making, working definitions, operations, accountability, and financial practices for data sharing and data supply involving other jurisdictions.

The Advisory Committee will meet twice yearly, with the next meeting scheduled for the spring of 2000. Between formal meetings, Elections Canada's Interjurisdictional Co-operation Unit will support the business of the Committee.

## ANNUAL LIST OF ELECTORS TO MEMBERS OF PARLIAMENT AND REGISTERED POLITICAL PARTIES

On October 15, 1999, in accordance with section 71.013 of the *Canada Elections Act*, the 1999 annual list of electors produced from the National Register of Electors was sent to members of Parliament and registered political parties. This list of electors' names and addresses reflected updates from federal, provincial and territorial data sources, as well as elector-initiated requests for registrations, changes and opt-outs. It also included the most current lists available to Elections Canada at this time of Canadian Forces electors, Canadian citizens temporarily residing outside Canada, and incarcerated electors. The information can only be used for electoral purposes.

## REVENUE CANADA CONSENT RATE CLIMBS

The percentage of taxfilers consenting on their 1998 tax returns to the transfer of their names, addresses and dates of birth to Elections Canada for updating the National Register of Electors has risen to 83 percent. This compares to just under 80 percent for the 1997 tax year, which was the first year of the joint Elections Canada-Revenue Canada initiative.

## NATIONAL ELECTION FOR THE RIGHTS OF YOUTH

This autumn, thousands of Canadian students had an unprecedented experience, learning about their rights and voting as they participated in the first National Election for the Rights of Youth. UNICEF Canada and Elections Canada invited every primary and secondary school in the country to register, using the Internet. Students under the age of eighteen voted in their schools during the third week of November. The election marked the 10th anniversary of the United Nations Convention on the Rights of the Child.

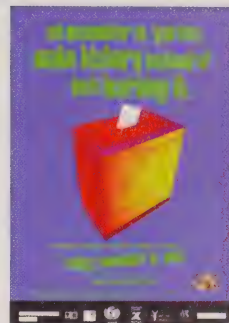
Ten rights drawn from the United Nations Convention on the Rights of the Child appeared, in alphabetical order, as "candidates" on the ballot. The students each voted for the one right that they feel is the most important to them, as individuals and as members of their families and their communities. The "candidates" included the rights to: education, family, food and shelter, health, name and nationality, non-discrimination, own culture, protection from harm, rest and play, and share opinions.

UNICEF Canada's key aims for the election were to heighten understanding of and commitment to children's rights, and to offer Canadian children an opportunity to speak out about them. Elections Canada has a legislated mandate to provide public education and information programs.

It sought to promote an understanding of Canada's electoral process among youth, to help prepare them to vote in elections when they reach the legislated voting age. "This historic experience will give them a greater sense of the democratic process and the responsibilities that go along with it," said Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley.

The election included its own Web site, which provided background information and a teachers guide. All registered schools also received a kit of election materials, which included a ballot box, ballots and voting screen.

The results of the youth vote were submitted to Elections Canada in Ottawa for counting. Anyone interested in seeing the students' preferences may visit the Web site at [www.itsyourvoice.com](http://www.itsyourvoice.com).



## GEOREFERENCING: PUTTING ELECTORS' ADDRESSES ON THE MAP

Elections Canada and Statistics Canada have developed a digital national road network, the National Geographic Database (NGD), for electoral and census purposes. With this database, Elections Canada will be able to use electors' addresses to determine their electoral district and polling division. The new database will also make the National Register of Electors more accessible to other electoral jurisdictions in Canada that have different electoral boundaries. They will be able to superimpose their own electoral districts on the road network and relate these to elector data from the Register. Using National Register of Electors data in place of enumeration can generate significant savings for electoral agencies in the provinces and municipalities.

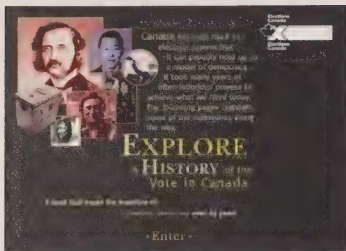
The geographic database itself, without the data from the National Register of Electors, will be more widely available also to other levels of government. Provincial and municipal agencies will be able to adapt data from the digital road network to reflect their own "service/business areas", such as school districts, evacuation zones or social service areas. Sharing this data has the potential to provide large savings for public and private agencies throughout Canada.

The recent work has merged Statistics Canada's Street Network File and boundaries, Elections Canada's electoral map files, and thousands of new roads, road names and address ranges. This merged data has been fitted to Natural Resources Canada's National Topographic Data Base, which is the Canadian standard for geographical information.

As new electors are added to the National Register of Electors or as electors move to new addresses, Elections Canada will be able to identify where each elector's address is located on the national road network and, in turn, which electoral district and polling division contains the elector's residence. These processes are known as *georeferencing* and *geo-coding*. Elections Canada is currently georeferencing the addresses already in the National Register of Electors and will do so with new addresses as they are added.



## A HISTORY OF THE VOTE IN CANADA ON THE INTERNET



influenced the development of democracy in Canada. The site's contents are based on a book published by Elections Canada in 1997, entitled *A History of the Vote in Canada*. The book, which was prepared by a team of historians, political scientists and other electoral experts, traces the historical development of the right to vote during more than two centuries in this country. The Web module is available for the public to view on the Museum's Web site at <http://www.civilization.ca/members/canhist/progress.html>. It is also displayed for visitors to the museum on monitors in the Social Progress Web Gallery located in the Canada Hall.

## POLITICAL PARTY FISCAL PERIOD RETURNS FOR 1998

Elections Canada has published a searchable database of the contributions received and expenses incurred by the registered political parties for the 1998 fiscal year. The data is available from the Elections Canada Web site at [http://www.elections.ca/gen\\_info/finance\\_e.html](http://www.elections.ca/gen_info/finance_e.html) and is drawn from the parties' returns for last year, as reported to the Chief Electoral Officer.

All ten federal political parties registered during 1998 submitted returns. They are: Bloc Québécois, Canadian Action Party, Christian Heritage Party of Canada, The Green Party of Canada, Liberal Party of Canada, Marxist-Leninist Party of Canada, Natural Law Party of Canada, New Democratic Party, Progressive Conservative Party of Canada, and Reform Party of Canada.

Users may search the data on-line or download the full list of contributors for each party. The contributions listed are those that exceed \$100. Searches can be based on the name of the contributor or the political party. Of all the contributions to political parties, the highest amount was almost \$115 000 and the average was \$513.

There is no limit to the amount of money a registered party may receive as a contribution. However, the *Canada Elections Act* stipulates that contributions may be accepted only from Canadian citizens or permanent residents, corporations or associations doing business in Canada and trade unions that hold bargaining rights for employees in Canada.

The registered political parties' fiscal period returns for 1997 are also available in downloadable form from the Elections Canada Web site at [http://www.elections.ca/gen\\_info/fiscals/1997/index\\_e.html](http://www.elections.ca/gen_info/fiscals/1997/index_e.html)

## MANY PROVINCIAL AND TERRITORIAL ELECTIONS

**I** 999 has been an unusually busy year for provincial and territorial elections in Canada. Voters went to the polls in six provinces. Add to that the April election in the new eastern Arctic territory of Nunavut and this December's general election in the geographically reduced Northwest Territories, the first since Nunavut was created.

The most recent provincial election saw the New Democrats led by Gary Doer capture a majority of the 57 seats and replace the Conservatives as the Government in Manitoba. Gary Filmon had been the Premier for eleven years. Also in September, Premier Roy Romanow's Saskatchewan New Democrats were reduced from a majority to a minority position in the 58-seat legislature.

Earlier in the year, provincial elections were held in June in Ontario and New Brunswick, and in February in Newfoundland.

A July election in Nova Scotia produced a new Conservative government and an unusual result in one electoral district. After several counts in Shelburne, there was a tie between two candidates, which the returning officer was required to break. One of the two names was picked out of a cardboard box. The Tory candidate was the winner and a Liberal Cabinet minister was the unlucky loser.

## FOUR NOVEMBER BY-ELECTIONS

By-elections were held in four federal electoral districts on Monday, November 15, 1999. All four seats in the House of Commons were retained by the political parties that previously held them. Candidates for the Liberal Party of Canada won three of the by-elections by large margins, while the New Democratic Party candidate was victorious in the fourth riding. It was the largest number of by-elections on the same day since six occurred simultaneously in March of 1996. (Since the last general election in 1997, there have been three other by-elections, each held on different dates.)

Two of the recent by-elections were in Quebec. Liberal Irwin Cotler was victorious in Mount Royal, while Liberal Marcel Proulx won in Hull—Aylmer. The Ontario district of York West elected Liberal Judy Sgro. New Democrat Dennis Gruending won the by-election in the Saskatchewan district of Saskatoon—Rosetown—Biggar. The voting results returned the Liberals to their previous position, holding 157 of the 301 seats in Parliament.

No enumeration was required for these by-elections, because of the creation of the National Register of Electors in 1997. 🐾

# Electoral Facts

WAYNE BROWN, ELECTIONS CANADA

As this century ends,  
almost all adult  
Canadians have the  
right to vote. Since  
Confederation, the  
federal franchise has  
expanded greatly.



**1867** Only a small minority of the population had the right to vote. At the first general election after Confederation, only men 21 years of age and over who met certain property qualifications could vote and be candidates in a federal election. All women, Status Indians and members of some religious denominations were excluded. Canada consisted of only four provinces (Ontario, Quebec, Nova Scotia and New Brunswick), represented by 181 members of Parliament. The right to vote was not laid down in federal law. In Canada's early decades, the franchise laws of each province applied to federal elections in that province. In certain provinces, this denied the franchise to particular groups, such as immigrants from Japan, China and India.

**1885** Parliament established a federal franchise based on property ownership. Its application differed from town to town and from province to province. Aboriginal people living in certain parts of Canada had the right to vote.

**1917** Parliament passed the *War-time Elections Act* and the *Military Voters Act*. During a time when conscription was a major issue, the right to vote was extended to all British subjects, male or female, who were active or retired members of the armed forces, including Indian persons and persons under 21 years of age. Civilian men who were not landowners, but who had a son or grandson in the armed forces, were also temporarily granted the franchise, as were women with a father, mother, husband, son, daughter, brother or sister then serving, or who had previously served in the Canadian forces. At the December election, about 2 000 military nurses became the first Canadian women to vote at the federal level.

**1918** Royal assent was given to a bill that extended to all Canadian women at least 21 years of age the right to vote in federal elections, provided they were not alien-born and met property requirements in the provinces that had such rules. (The next year, women also became eligible for election to the House of Commons.)

**1920** Federal electoral law was amended to provide universal female (and male) suffrage regardless of provincial law. British subjects by birth or naturalization were qualified to vote, but certain foreign-born citizens continued to be excluded until 1922. At the 1921 election, for the first time, the number of electors on the lists exceeded 50 percent of the total population.

**1948** The last vestiges of the property qualification, still in use in Quebec, were abolished. The right to vote was extended to Canadians of Asian origin.

**1950** A clause dating back to 1934 disqualifying Eskimos (Inuit) from voting was abolished.

**1960** Passage of a new *Canada Elections Act* removed the disqualification from voting for registered Indians living on reserves. This was partly the result of recognition that many Aboriginal people had served with distinction in the Canadian Forces during the Second World War.

**1970** A revised *Canada Elections Act* lowered the voting age and the age of candidacy from 21 years to 18. The right to vote was restricted to Canadian citizens, although British subjects eligible to vote as of June 25, 1968, kept their right to vote until 1975. The new Act also introduced a system of proxy voting for fishermen, seamen, prospectors and full-time students absent from their electoral district. The right to vote in advance was extended to persons with disabilities.

**1982** The new *Canadian Charter of Rights and Freedoms* entrenched in the Constitution the right of all citizens to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be candidates. The *Canada Elections Act* specifies that every person who has attained the age of 18 by polling day is qualified as an elector.

**1988** Two separate court rulings gave the right to vote to about 500 federally appointed judges and persons with mental disabilities.

**1993** Parliament passed legislation allowing Canadians to vote by special ballot if they cannot go to their regular or advance poll. This enables students away from their home district, travelling vacationers and business people, and those temporarily outside the country to use their right to vote.

**1999** Almost all Canadian citizens 18 years of age and older are qualified to vote. Among the exceptions are impartial officials responsible for running elections: the Chief Electoral Officer, Assistant Chief Electoral Officer, and the returning officers (except when the latter are required to vote to break a tie on a recount). As well, on October 21, 1999, the Federal Court of Appeal ruled that inmates serving a sentence of two years or more may no longer vote in federal elections. Almost 20 million Canadians had the right to vote at the most recent federal general election in 1997. Almost all of the remainder of Canada's population were either under the age of 18 or were not Canadian citizens. ❧



Voter casting his ballot during the 1963 federal election.

Photo: MPB Collection, Courtesy Canadian Museum of Contemporary Photography, Ottawa



1920

La législation électorale fédérale est modifiée en vue d'instaurer le suffrage universel aux femmes comme aux hommes, sans égard aux lois provinciales. Les sujets britanniques de naissance ou naturalisés ont désormais qualité d'électeur, mais certains citoyens nés à l'étranger continueront d'être exclus jusqu'en 1922. L'élection de 1921 est la première à laquelle le nombre d'électeurs sur la liste électorale représente plus de 50 % de la population.

1948

Les derniers vestiges du droit de vote fondé sur la propriété, qui continuait de s'appliquer au Québec, sont abolis. Les Canadiens d'origine asiatique sont maintenant en droit de voter.

1950

On abolit une disposition prise en 1934 qui empêchait les Esquimaux (Inuits) de voter.

1960

L'adoption de la nouvelle *Loi électorale du Canada* élimine l'incapacité à voter des Indiens inscrits qui habitent dans une réserve. Cette restriction est entre autres abrogée en reconnaissance du fait que de nombreux Autochtones ont servi avec distinction dans les Forces canadiennes durant la Deuxième Guerre mondiale.



Photo : Collection de l'ONF, greffier/sergent faisant part le Maitre conseiller de la photographie contemporaine à Ottawa. L'homme dépose son bulletin de vote aux élections fédérales de 1963.

1970

La nouvelle *Loi électorale du Canada* baisse de 21 à 18 ans l'âge minimal pour voter ou se porter candidat. Le droit de vote est réservé aux citoyens canadiens, mais les sujets britanniques admis à voter depuis le 25 juin 1968 pourront exercer ce droit jusqu'en 1975. La nouvelle Loi introduit également le vote par procuration pour les pêcheurs, les marins, les prospecteurs et les étudiants à temps plein qui sont absents de leur circonscription. La possibilité de voter par anticipation est offerte aux personnes handicapées.

1982

Le droit de voter à l'élection des députés de la Chambre des communes ou d'une assemblée législative et celui de se porter candidat à une telle élection sont encaissés dans la Constitution par la nouvelle *Charte canadienne des droits et libertés*. La *Loi électorale du Canada* stipule que toute personne ayant atteint l'âge de 18 ans le jour du scrutin a qualité d'électeur.

1988

À la suite de deux décisions judiciaires, quelque 500 juges de nomination fédérale ainsi que les personnes ayant une déficience intellectuelle obtiennent le droit de vote.

1993

Le Parlement adopte une loi permettant aux Canadiens de se présenter au bureau de vote le jour de l'élection ou lors du vote par anticipation. Les étudiants qui résident à l'extérieur de leur circonscription, les vacanciers, les gens d'affaires et les personnes qui sont temporairement à l'étranger peuvent ainsi exercer leur droit de vote.

1999

La quasi-totalité des citoyens canadiens de 18 ans et plus ont qualité d'électeur. Des exclusions continuent de s'appliquer aux agents impartiaux chargés de la conduite des scrutins : le directeur général des élections, le directeur général adjoint des élections et les directeurs du scrutin (sauf si ces derniers doivent voter pour rompre l'égalité des voix dans le cas d'un dépouillement judiciaire). En outre, ainsi que l'a confirmé la Cour d'appel fédérale le 21 octobre 1999, les détenus purgeant une peine de deux ans ou plus sont aussi exclus du droit de vote. Près de 20 millions de Canadiens étaient autorisés à voter à la dernière élection générale fédérale tenue en 1997. Pour l'essentiel, le reste de la population soit avait moins de 18 ans ou n'avait pas la citoyenneté canadienne. ✕

# Faits électoraux

WAYNE BROWN, ÉLECTIONS CANADA

En cette fin de siècle, presque tous les adultes canadiens ont le droit de voter. Depuis la Confédération, le droit de vote fédéral s'est considérablement élargi.



**1867**

Une faible minorité de la population est admise à voter. À première élection générale après la Confédération, seuls les hommes de 21 ans et plus qui répondent à certaines exigences en matière de propriété peuvent voter et se porter candidat à une élection fédérale. Les femmes, les Indiens inscrits et les membres de certaines confessions religieuses sont exclus. Le Canada ne compte alors que quatre provinces (Ontario, Québec, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick), qui sont représentées par 181 députés. Aux débuts de la Confédération, la législation fédérale ne définit pas le droit de vote. Ce sont donc les lois provinciales sur le droit de vote qui s'appliquent dans chaque province lors d'une élection fédérale. Dans certaines provinces, cela signifie que certains groupes, comme les immigrants du Japon, de la Chine et de l'Inde, sont privés du droit de vote.

**1885**

Le Parlement adopte une loi fédérale qui s'appuie sur la propriété. L'application de cette loi diffère de ville en ville, de province en province. Les Autochtones de certaines régions du Canada ont le droit de voter.

**1917**

Le Parlement adopte la *Loi des élections en temps de guerre* et la *Loi des électeurs militaires*. À une période où la conscription est un sujet chaud, le droit de vote est étendu à tous les sujets britanniques, hommes ou femmes, qui sont membres actifs ou retirés des forces armées, y compris aux Indiens et aux personnes âgées de moins de 21 ans. Les hommes civils qui ne possèdent pas de terres mais ont un fils ou un petit-fils dans les forces armées se voient temporairement conférer le suffrage, de même que les femmes dont le père, la mère, le mari, le fils, la fille, le frère ou la sœur sert ou a déjà servi dans les Forces canadiennes. C'est ainsi qu'à l'élection de décembre, quelque 2 000 infirmières militaires deviennent les premières femmes canadiennes à voter à une élection fédérale.

**1918**

La sanction royale est accordée à un projet de loi visant à conférer le suffrage au niveau fédéral à toutes les femmes canadiennes d'au moins 21 ans, pourvu qu'elles ne soient pas nées à l'étranger et qu'elles satisfassent aux exigences relatives à la propriété, le cas échéant. (L'année suivante, les femmes obtiennent le droit de se porter candidates à la Chambre des communes.)



Aucun plafond n'est fixé quant aux sommes qu'un parti enregistré est autorisé à recevoir. Cependant, la *Loi électorale du Canada* stipule que des contributions peuvent être versées seules-

ment par des citoyens canadiens et des résidents permanents, des entreprises ou des associations

qui exercent des activités au Canada ainsi que des syndicats titulaires d'un droit de négociation collective au Canada.

Les rapports des partis politiques enregistrés pour l'exercice financier 1997 peuvent aussi être téléchargés à partir du site Web d'Élections Canada ([http://www.elections.ca/gen\\_info/fiscals/1997/index\\_.f.html](http://www.elections.ca/gen_info/fiscals/1997/index_.f.html)).

## NOMBREUSES ÉLECTIONS PROVINCIALES ET TERRITORIALES

L'année 1999 a été marquée par un nombre exceptionnellement élevé d'élections provinciales et territoriales au Canada. Les électeurs de six provinces ont été appelés aux urnes cette année. À cela s'ajoutent l'élection d'un nouveau territoire du Nunavut, dans l'Arctique

de l'Est, et l'élection générale qui aura lieu en décembre dans les Territoires du Nord-Ouest, la

première depuis la création du Nunavut.

À la plus récente élection provinciale, les néo-démocrates de Gary Doer ont remporté la majorité des 57 sièges, remplaçant ainsi les conservateurs à la tête du gouvernement du Manitoba, qui était dirigé depuis 11 ans par le premier ministre Gary Filmon. Par ailleurs, en septembre, le parti du premier ministre Roy Romanow, le Nouveau Parti Démocratique de la

Saskatchewan, a perdu la majorité pour se retrouver en situation minoritaire au sein de l'Assemblée législative de 58 sièges.

Plus tôt cette année, des élections provinciales ont eu lieu en Ontario et au Nouveau-

Brunswick, en juin, puis à Terre-Neuve, en février.

L'élection de juillet en Nouvelle-Écosse a permis d'être un gouvernement conservateur, mais a produit des résultats inhabituels dans une circonscription électorale. Après plusieurs pouille-

ments dans Shubenigue, il y avait égalité entre deux candidats. Le directeur du scrutin a dû rompre cette égalité en tirant au sort l'un des deux noms. Le représentant conservateur l'a ainsi remporté

aux dépens d'un ministre libéral.

## QUATRE ÉLECTIONS PARTIELLES EN NOVEMBRE

Des élections partielles ont eu lieu le lundi 15 novembre 1999 dans quatre circonscriptions

électorales fédérales. La répartition des partis politiques à la Chambre des communes est demeurée inchangée. Les candidats du Parti libéral du Canada l'ont emporté par une vaste

majorité dans trois des circonscriptions, tandis que le Nouveau Parti Démocratique a gagné dans la quatrième. Il s'agissait du plus grand nombre d'élections partielles à se tenir le même jour

depuis que six scrutins avaient eu lieu simultanément en mars 1996. (Depuis la dernière élection générale, en 1997, les trois autres élections partielles ont toutes eu lieu à des dates différentes.)

Deux de ces élections se sont tenues au Québec, où les libéraux Irwin Cotler et Marcel Proulx ont été élus respectivement dans Mont-Royal et Hull-Aylmer. La libérale Judy Sgro a également

été élue dans la circonscription ontarienne de York-Ouest. Enfin, en Saskatchewan, le néo-démocrate Dennis Gruenling a remporté la victoire dans Saskatoon-Rosemount-Biggar. Les

libéraux ont retrouvé leur position antérieure, détenant 157 des 301 sièges au Parlement. Grâce au Registre national des électeurs, créé en 1997, il n'a pas été nécessaire d'effectuer

## L'HISTOIRE DU VOTE AU CANADA SUR INTERNET

L'Élections Canada, en collaboration avec le Musée canadien des civilisations de Hull, Québec,

a procédé au lancement d'un module Web sur l'histoire du

vote au Canada. Le site Web rappelle des faits fascinants sur

les principaux événements et personnages qui ont influé sur

l'évolution de la démocratie au Canada. Le contenu du site s'oppose sur un livre publié par

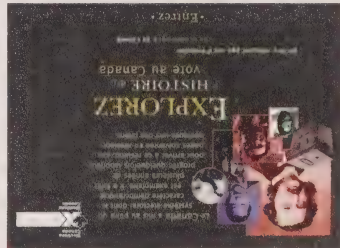
Élections Canada en 1997, *L'histoire du vote au Canada*. Réalisé par une équipe d'historiens, de

politologues et d'autres experts électoraux, ce livre retracer l'histoire du droit de vote au

Canada au cours des deux derniers siècles. Le module Web est accessible au public à partir du site

Web du Musée (<http://www.civilisations.ca/members/comhist/progresst.html>). Les visiteurs du

Musée canadien des civilisations peuvent également le consulter sur des ordinateurs installés dans



adresses qui y seront ajoutées.

des adresses qui figurent déjà au Registre national des électeurs et fera de même avec les géolocalisation et de géocodification. Elections Canada procède actuellement à la géolocalisation

déterminer leur circonscription et leur section de vote. Ces processus sont connus sous le nom de déménagement. Élections Canada pourra repérer leur adresse sur le réseau routier national et

À mesure que des électeurs seront ajoutés au Registre national des électeurs ou qu'ils constituent la norme canadienne en matière d'information géographique.

en fonction de la Base nationale de données topographiques des Ressources naturelles Canada, qui

engagées pour l'année financière 1998 par les partis politiques enregistrés. L'information, qui

peut être consultée sur le site Web d'Élections Canada ([http://www.elections.ca/gen\\_info/finance\\_.f.html](http://www.elections.ca/gen_info/finance_.f.html)), est tirée des rapports produits pour l'an dernier par les partis, tels qu'ils ont été

soumis au directeur général des élections.

Des rapports ont été présentés par les dix partis politiques fédéraux qui étaient enregistrés

en 1998, soit : le Bloc Québécois, le Nouveau Parti Démocratique, le Parti action canadienne, le

Parti de la loi naturelle du Canada, le Parti de l'Héritage Chrétien du Canada, le Parti libéral du

Canada, le Parti Marxiste-Léniniste du Canada, le Parti progressiste-conservateur du Canada, Le

Parti Réformiste du Canada et Le Parti Vert du Canada.

Les utilisateurs peuvent consulter les données en direct ou télécharger la liste complète des

donauteurs de chaque parti. Cette liste fait état des contributions de plus de 100 \$. On peut

également faire des recherches à partir du nom du donateur ou du parti politique. De toutes les

contributions versées aux partis politiques, la plus élevée a atteint près de 115 000 \$, les

contributions se sont établies en moyenne à 513 \$.



Récemment, le Fichier du réseau routier et les délimitations de la statistique Canada, les fichiers cartographiques d'Élections Canada et des milliers de nouveaux adresses ont été adoptés de la communication et plagiés d'adresses ont été intégrés. Les données fusionnées ont été adoptées

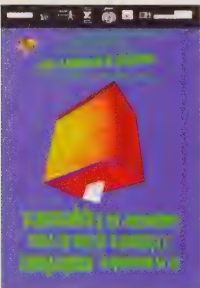
La base de données géographiques proprement dite, sans les données du Registre national municipalités pourront réaliser d'importantes économies. Les données du Registre national des électeurs, les organismes électoraux des provinces et des

Élections Canada et Statistique Canada ont conçu un réseau routier numérique national, appelé Base nationale de données géographiques (BNDG), aux fins des élections et des recensements. Grâce à cette base de données, Elections Canada pourra déterminer la circonscription et la section de vote d'un électeur à l'aide de son adresse. De plus, la nouvelle base de données facilitera le partage des données du Registre national des électeurs avec les organismes électoraux du Canada qui utilisent des délimitations différentes de celles d'Élections Canada. Les organismes pourront obtenir les données sur les électeurs du registre en fonction de leurs propres circonscriptions, en superposant leurs limites sur le réseau routier. En remplaçant le recensement par les données du Registre national des électeurs, les organismes électoraux des provinces et des

## LA GÉOLOCALISATION : L'AJOUT DES NOUVELLES ADRESSES DES ÉLECTEURS SUR LES CARTES

Le site Web, comportant de la documentation et un guide de l'enseignement, a été créé aux fins de l'élection. De plus, toutes les écoles inscrites ont reçu une trousse d'élection contenant une urne, des bulletins de vote et un isolant.

Le directeur général des élections, M. Jean-Pierre Kingsley, a dit que l'expérience concrète du processus démocratique et des responsabilités qu'il accompagne, a été officielle lorsqu'ils attendront l'âge de voter. « Cet événement historique leur procurera une connaissance du processus électoral chez les jeunes en vue de les préparer à voter à des élections du public. L'organisme cherchait donc à mieux faire d'offrir des programmes d'information et d'éducation sur la Loi électorale d'Élections Canada le mandat Canadiens la possibilité d'exprimer leurs opinions à ce un engagement envers ces droits et à offrir aux jeunes mieux faire comprendre les droits des jeunes, à susciter En participant cette élection, UNICF Canada visait à et au jeu ainsi qu'à la libre expression de ses opinions. propre culture, à la protection contre les abus, au repos nom et à une nationalité, à la non-discrimination, à sa famille, à de la nourriture et à un abri, à la santé, à un



Dix droits tirés de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies figurant sur le bulletin de vote, en ordre alphabétique, à titre de « candidats ». Les élèves devaient voter pour le droit qui avait le plus d'importance à leurs yeux en tant qu'individu, que membre d'une famille et que membre d'une communauté. Les « candidats » étaient le droit à l'éducation, à la

et l'automne, des milliers d'élèves canadiens ont vécu une expérience sans précédent : ils ont découvert leurs droits ainsi que le processus de vote en participant à la première Élection nationale sur les droits des jeunes. UNICF Canada et Elections Canada ont invité toutes les écoles primaires et secondaires du pays à s'inscrire à l'élection au moyen d'Internet. Les jeunes de moins de 18 ans ont ensuite pu voter dans leur école durant la troisième semaine de novembre. L'élection soulignait le 10<sup>e</sup> anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies.

## ÉLECTION NATIONALE SUR LES DROITS DES JEUNES

Le taux de déclarants ayant consenti, sur leur déclaration de revenus de 1998, à ce que leurs nom, adresse et date de naissance soient transmis à Elections Canada aux fins de la mise à jour du Registre national des électeurs s'est accru pour atteindre 83 %. Ce taux se chiffrait à un peu moins de 80 % pour l'exercice financier de 1997, la première année de l'initiative conjointe entre Elections Canada et Revenu Canada.

## HAUSSE DU TAUX DE CONSENTEMENT DU CÔTÉ DE REVENU CANADA

Le 15 octobre 1999, conformément à l'article 71.013 de la Loi électorale du Canada, la liste électorale annuelle de 1999 produite à partir du Registre national des électeurs a été envoyée aux députés et aux partis politiques enregistrés. Les noms et adresses des électeurs sur cette liste reflétaient les mises à jour effectuées à l'aide des sources de données fédérales, provinciales et territoriales ainsi que des demandes d'inscription, de modification et de radiation présentées par les électeurs. L'information tenait également compte des plus récentes listes d'électeurs dans les Forces armées canadiennes résidant temporairement à l'étranger et d'électeurs incarcérés mises à la disposition d'Élections Canada. Les renseignements ne peuvent être utilisés qu'à des fins électorales.

## DISTRIBUTION DE LA LISTE ÉLECTORALE ANNUELLE AUX DÉPUTÉS ET AUX PARTIS POLITIQUES ENREGISTRÉS

Lors de la première rencontre, les membres du Comité ont présenté leur organisation, en précisant quel rôle elle jouait dans la gestion de bases de données de clients. Ils ont discuté du mandat du Comité et ont proposé des thèmes et des questions à aborder aux prochains rencontres. Ils ont aussi assisté à un exposé et participé à une discussion sur la politique en matière d'initiatives de partage proposées par Elections Canada. Celle-ci découle des expériences vécues jusqu'à présent et donne suite à l'approche préconisée par Elections Canada en matière de portée, d'élaboration de politiques, de définitions de travail, d'opérations, de responsabilisation et de pratiques financières dans l'échange de produits et de services avec d'autres organismes électoraux. Le Comité consultatif se réunira deux fois par année. Sa prochaine réunion devrait avoir lieu au printemps de l'an 2000. Entre les rencontres officielles, l'unité des affaires intergouvernementales d'Élections Canada appuiera les travaux du Comité.

**L**e 14 octobre 1999, l'honorable Doug Young, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes, déposait le projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois.

Le projet de loi tient lieu de réponse du gouvernement au 35<sup>e</sup> rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, qui avait entrepris un examen en profondeur de la législation électorale. Le Comité, qui a commencé sa revue le 20 novembre 1997, a étudié divers rapports, soit ceux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis de 1991, du Comité spécial de la Chambre sur la réforme électorale en 1993, et du directeur général des élections de 1996 et de 1997. Le Comité a déposé son rapport le 11 juin 1998.

Le projet de loi C-2 apporte plusieurs modifications. Parmi celles-ci, on peut noter une structure plus claire et un langage modernisé du texte de loi. Le projet de loi intègre ainsi des dispositions en matière de contestation d'élection, lesquelles se retrouvent auparavant dans un texte de loi datant du début du siècle, la Loi sur les élections fédérales contestées. De plus, la Loi sur la privation du droit de vote et la Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses, liées à la privation du droit de vote, jugées désuètes, sont abrogées.

Le projet de loi C-2 propose également une révision des dispositions sur le financement électoral des partis politiques et des candidats. Il intègre de nouvelles dispositions relatives à la publicité électorale et aux sondages électoraux afin de tenir compte des récentes décisions judiciaires en la matière. Finalement, on note que le projet de loi crée un régime réglementant les dépenses de publicité électorale des tiers-intervenants.

Le projet de loi C-2 a été référé, après la première lecture, au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

A été déposé une première fois sous le numéro C-83 lors de la première session de la 36<sup>e</sup> législature.



Photo: Jean Beza

### CRÉATION DU COMITÉ CONSULTATIF DU RÉGISTRE NATIONAL DES ÉLECTEURS

**E**n créant le Comité consultatif du Registre national des électeurs, durant l'été de 1999, le directeur général des élections a instauré un forum permettant de discuter des pratiques exemplaires en matière d'utilisation et de gestion des bases de données. Le Comité, composé d'intervenants canadiens provinciaux, territoriaux et municipaux, s'est réuni pour la première fois le 8 septembre 1999 à Elections Canada, à Ottawa.

Depuis la mise en œuvre du Registre national des électeurs en 1997, plus de 20 ententes ont été conclues avec des registraires des véhicules automobiles et de l'état civil ainsi que des organismes électoraux provinciaux qui ont une liste électorale permanente en vue d'obtenir des données pour actualiser le registre. En échange, des données électorales fédérales ont été transmises à une soixantaine d'organismes électoraux, qui s'en servent pour produire leur liste électorale.

Elections Canada reconnaît l'importance d'entretenir des consultations continues avec les fournisseurs de données et les autres organismes électoraux pour discuter des défis posés par la tenue de bases de données électorales et l'utilisation des listes électorales qui en sont dérivées lors d'une élection.

### Mandat du Comité consultatif

- Mieux comprendre les activités des porteurs et des fournisseurs, et discuter des pratiques exemplaires en gestion des données, en espérant qu'il en résulte des projets conjoints servant à améliorer les données utilisées.
- Proposer de nouvelles initiatives en matière de gestion des données en vue de faciliter la mise à jour des bases de données et des adresses des clients ainsi que d'éliminer les cas de doublement du travail.
- Discuter des questions liées à la vie privée et à la sécurité en vue de protéger les renseignements personnels, comme l'exige la législation fédérale, provinciale et territoriale.

### Membres et activités

Les membres du Comité proviennent d'organisations nationales représentant les fournisseurs — le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (registraires des véhicules automobiles) et le Conseil de la statistique de l'état civil du Canada (registraires de l'état civil) — et les utilisateurs, y compris des représentants d'organismes électoraux provinciaux et territoriaux et de la Fédération canadienne des municipalités.

Le 18 octobre 1999, à la Plaza olympique de Calgary, son Excellence Adrien Clarkson, Gouverneur général du Canada, et son Excellence John Robson, ont inauguré un monument à l'effigie des « Famous Five » pour souligner le 70<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la Loi sur les personnes. « Famous Five », a eu l'honneur d'être la première à s'asseoir sur la chaise aux côtés de la chef des « Famous Five », Mme Emily Murphy. (Pour en savoir davantage sur les Famous Five, voir le numéro de Perspectives électorales de juin 1999.)



à une jeunesse, de solides opinions et un désir farouche d'indépendance, déterminée à répéter au Parlement qu'il fallait un partage équitable pour les agricultrices et les femmes en particulier. Seule, elle a fait face aux monqueries des députés et elle a appris à donner un peu mieux que ce qu'elle obtenait. Elle a défendu la paix à une époque où la guerre était gloriifiée. Elle a combattu pour les réformes économiques, sociales, pénitentiaire et parlementaire. Elle s'est méritée la récompense de la plupart des réformateurs : les injures. Néanmoins, après son décès, on a largement reconnu qu'il y avait eu fort peu de bonnes lois sociales au cours des trente dernières années auxquelles elle n'ait pas été associée. »

Les réalisations d'Agnes Macphail ont inspiré plusieurs femmes canadiennes à suivre son exemple. Bien qu'elles soient toujours minoritaires dans le domaine politique et au Parlement, il y avait plus de 400 candidatures lors de chacune des deux plus récentes élections générales. En 1993, 53 femmes ont été élues. À l'élection de 1996, les femmes ont remporté 62 des 301 sièges au Parlement. ❖

**NOTE DU RÉDACTEUR**

Le nom de famille d'Agnes s'écrivait Macphail. Vers 1925, après son élection au Parlement, elle a toutefois commencé à l'écrire avec un « p » minuscule, parce qu'elle estimait qu'il était plus facile de l'épeler ainsi. Sur la pierre tombale de la famille, à Privville, il est écrit sous le « a ».

**REMERCIEMENTS**

Canada's First Woman MP (version abrégée de *The Lady from Grey County*). Office national du film, 1986. [Vidéo. Code titre 1068 0177149.]

*Guide parlementaire canadien*, Ottawa.

CROWLEY, Terry. Agnes Macphail and the Politics of Equality. Toronto, James Lorimer & Company, 1990.

CROWLEY, Terry. « Agnes Macphail and Canadian Working Women », *Labour/Le Travail* 28, 1991, p. 129-148.

PENNINGTON, Doris. Agnes Macphail: Reformers, Canada's First Female M.P., Toronto, Simon & Pierre, 1989.

RUSSELL, William. « Agnes Campbell Macphail (1890-1954) », *Divers documents de recherche*, Direction des parcs et lieux historiques nationaux, Parcs Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord, 1977.

STEWART, Margaret et Doris FRENCH. *Ask No Quarter, The Story of Agnes Macphail*, Toronto, Longmans, Green and Company, 1950.

l'Ontario. En 1951, elle a livré sa dernière campagne politique, subissant la défaite de même que la plupart des candidats du CC à l'élection provinciale. Sur une période de trois décennies, Mme Macphail a remporté sept élections et en a perdu quatre.

Mme Macphail ne s'est jamais mariée. Au cours de sa jeunesse, elle a été fiancée mais la relation n'a pas duré. Plus tard, un collègue député au Parlement, M. Preston Elliott, l'a courtisée mais elle a refusé sa demande en mariage. M. Robert Gardiner est un autre parlementaire qui, dit-on, aurait été amoureux de Mme Macphail. Celui-ci est devenu plus tard président de United Farmers of Alberta. Elle a renoncé.

Elle chérissait son indépendance et sa vie politique et ne voulait rien qui puisse entrer en conflit avec ces éléments. Les journaux décrivait souvent qu'elle était toujours célibataire et la décrivait comme une maîtresse d'école rigoureuse et sans cœur. Elle détestait cette image et pour prouver qu'elle était fausse, elle a donné certaines de ses lettres d'amour aux Archives nationales.

Après avoir perdu son siège à l'Assemblée législative de l'Ontario, une campagne s'est amorcée pour convaincre le premier ministre Louis St-Laurent de la nommer au Sénat, bien qu'elle ait méprisé cet organisme de gens non élus et qu'elle ait dit qu'il faudrait l'abolir. Des amis estimaient qu'elle méritait la sécurité personnelle d'un siège au Sénat. Les organisations Canadiennes (selon un sondage de 1952) appuyaient l'idée. Le Premier ministre a d'abord hésité, puis s'en est finalement décidé d'appointer Mme Macphail. Le 11 février 1954, s'est éteinte deux jours plus tard à l'hôpital Wellesley, à Toronto, à l'âge de 63 ans. Elle repose aux côtés de ses parents dans un cimetière de Priceville, en Ontario, dans le comté de Grey.

Dans son ouvrage intitulé *Agnes Macphail: Reformer*, Doris Pennington décrit ainsi Mme Macphail et ses nombreuses contributions. « Elle s'est présentée avec l'idéalisme de

évidemment. En tant qu'activiste de la paix, elle a vécu les moments les plus difficiles de sa carrière quand elle a décidé de voter en faveur de la déclaration de guerre du Canada, en septembre 1939. Elle se disait qu'il aurait été pire de ne pas s'opposer à Hitler.

Mme Macphail a conservé son siège au Parlement jusqu'à l'élection de mars 1940. Cette fois-là, il semble que tout se soit ligé contre elle. Le Canada étant en guerre, on avait demandé aux Canadiens de s'unir et d'appuyer le gouvernement de Mackenzie King. Pendant la campagne électorale, libéraux et conservateurs se sont servis de plusieurs déclarations de Mme Macphail contre la guerre pour miner sa crédibilité. De plus, elle faisait place à un adversaire libéral de taille. En outre, elle avait pris ses distances par rapport à certains membres de l'exécutif de sa circonscription. Le jour du scrutin, qui survenait après plusieurs grosses chutes de neige, les routes de campagne étaient bloquées par des bancs de neige considérables. Le vote agricole a connu une diminution marquée et les libéraux ont remporté une majorité écrasante. Dans sa circonscription de Grey-Bruce, Agnes a fini en troisième place.

Bien qu'il y ait eu plusieurs raisons à sa défaite, Mme Macphail semble avoir considéré qu'il s'agissait d'un rejet personnel de la part des électeurs. Sans revenu, elle ressentait l'insécurité financière, une crainte qui semblait l'avoir habitée jusqu'à la fin de ses jours. Candidate du United Reform Party lors d'une élection partielle à Saskatoon, elle a été défaité. Puis, elle a espéré obtenir un emploi au sein de la fonction publique fédérale ou de l'une des coopératives agricoles qu'elle avait déjà aidé à régir sur pied, mais rien ne lui a été offert. Enfinement, au bout d'un an, elle a commencé à rédiger une chronique agricole pour le *Globe and Mail*, ce qui lui a permis de demeurer dans le domaine public. Plus tard, elle a été candidate du parti CCF dans la circonscription provinciale de York-Est. En 1943, elle et une autre femme ont été les premières élues à l'Assemblée législative de l'Ontario. Mme Macphail a connu la défaite en 1945 avant d'être réélue en 1948 avec le plus grand nombre de voix de tous les candidats provinciaux dans l'histoire de



encouragé d'autres femmes à suivre son exemple dans la vie publique.

À l'élection de 1925, les conservateurs ont remporté plus de sièges que les libéraux, mais aucun des deux partis n'en avait suffisamment pour former un gouvernement majoritaire. Mackenzie King a alors cherché à obtenir l'appui des progressistes (qui ne comptaient plus que 24 sièges). Les progressistes souhaitaient ardemment l'adoption d'une législation créant un régime de pension de vieillesse. M. King a accepté, et Mme Macphail a pu ainsi participer régulièrement aux travaux d'un comité du gouvernement chargé d'élaborer la Loi sur la pension de vieillesse, la première grande loi d'aide sociale au Canada. En vertu de cette loi, les Canadiens de plus de 70 ans qui étaient dans le

Mme Macphail a beaucoup travaillé au fil des ans pour aider à établir de nombreuses coopératives agricoles. Elle a investi de l'argent dans plusieurs de ces coopératives et fait partie de leur conseil d'administration. Elle estimait que les coopératives étaient un moyen pratique pour les Canadiens vivant en milieu rural d'arracher le pouvoir économique aux intérêts des grandes entreprises dans les villes. Au début des années 30, au moment où la crise de 1929 s'aggravait, Mme Macphail a aidé à fonder la Fédération du Commonwealth coopératif (CCF), une coalition de groupes d'agriculteurs et de travailleurs devenue plus tard le Nouveau Parti Démocratique. Elle considérait ce mouvement comme un nouveau départ pour tous ces gens, mais elle a toujours considéré que les points de vue gauche de la coalition étaient irréalistes. Plus tard, au moment de la création de la Fédération canadienne de l'agriculture, elle soutenait que plus d'un million d'agriculteurs avaient besoin d'une telle organisation pour s'assurer de l'adoption de lois favorables.

On pourrait penser que la représentante des agriculteurs du comté de Grey, en Ontario, s'intéresserait fort peu aux mineurs des mines de charbon du Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse. Tel n'est pas le cas. Mme Macphail avait entendu parler des coupures salariales qui étaient à l'origine des grèves et d'actes de violence entre mineurs et policiers, auxquels étaient parfois mêlés des femmes et des enfants. Elle s'est rendue personnellement à Glace Bay pour faire enquête et a constaté avec horreur les conditions de pauvreté et d'insalubrité dans lesquelles les mineurs et les familles vivaient. Mme Macphail est revenue à la Chambre des communes pour demander avec vigueur au gouvernement de prendre des mesures et s'élever contre ce qu'elle percevait comme un « traitement de l'argent du gouvernement à l'endroit de l'industrie et une attitude de négligence à l'endroit de l'humanité ».

Au cours de son second mandat au Parlement, Mme Macphail s'est élevée constamment contre les conditions de vie des détenus dans les pénitenciers. Il était courant



Le comté de Grey, en Ontario, a donné au Canada les deux pionnières féministes qui ont connu le plus de succès. Nellie McClung, qui allait devenir chef de file dans la campagne pour les droits des femmes à son époque, est née près d'Owen Sound, en 1873. Dix-sept ans plus tard, dans le canton de Proton, suivit tout près, naissant Agnes Macphail. Mme Macphail lisait les livres de Mme McClung à ses élèves. Toutes deux ont été élues pour la première fois en 1921 : Nellie à l'Assemblée législative de l'Alberta et Agnes à la Chambre des communes. Les deux sont devenues de bonnes amies et se voyaient fréquemment à Ottawa.

pour les prisonniers d'être attachés, battus et mis en isolement cellulaire. Habituellement, les résultats d'enquêtes externes qui favorisaient des réformes étaient mis de côté. Il y avait fort peu de sympathie publique pour ces préoccupations et certains députés l'ont vilipendée pour ses appels à l'action. Mais Mme Macphail a continué de soutenir que le système carcéral était un échec parce qu'il n'offrait aucune possibilité aux détenus de se réformer et de mener une existence productive après leur libération.

Lorsqu'elle s'est rendue au pénitencier de Kinsington pour constater d'elle-même les conditions de détention, on lui a dit à la barre qu'aucune femme n'était admise à l'intérieur des murs. « Je ne suis pas une femme, je suis député », a protesté Mme Macphail, qui est ainsi devenue la première femme à visiter la tristement célèbre installation. Finalement, la Chambre des communes a adopté sa motion en vue de créer un programme de travail qui ferait en sorte que les prisonniers seraient occupés à des fins utiles et compenseraient ainsi les coûts de leur emprisonnement. Mme Macphail a également aidé à former la Société Elizabeth Fry chargée de réhabiliter les prisonniers.

En 1936, après plus d'une douzaine d'années à l'intérieur des murs de plusieurs pénitenciers, la persistance de Mme Macphail a finalement donné des résultats avec la création d'une Commission royale sur les pénitenciers. Cette commission a recommandé une réorganisation complète qui, même aujourd'hui, continue d'avoir des retombées pour les détenus.

Mme Macphail a été un ardent défenseur de la Société des nations et du désarmement international. En 1929, elle était de la délégation canadienne à la 10<sup>e</sup> Assemblée de la Société à Genève. Aussi, elle a été la première femme à participer aux travaux du Comité du

première session du 14<sup>e</sup> Parlement du Canada, Mme Macphail a pris place à la Chambre des députés. Afin de reconnaître le précédent que représentait Mme Macphail, le président de la « femme » députée, Elle voulait qu'on dise le « député de Grey South East » comme on faisait pour les hommes. Toujours sous le regard des curieux, elle a cherché des façons de confier au rôle de femme et de mère. Elle a milité en faveur de l'égalité des sexes et elle croyait que la meilleure façon d'y parvenir était d'adopter des réformes sociales et économiques. Elle s'est battue pour l'adoption de l'approche « à travail égal, salaire égal », et elle s'est opposée aux lois sur le salaire minimum pour les femmes. En règle générale, elle s'opposait à tout ce qui, selon elle, représentait un traitement spécial pour les femmes.

Lors de sa première grande intervention aux Communes, Mme Macphail s'est opposée à un amendement à la *Loi des élections fédérales* qui visait à accorder le droit de vote aux étrangères mariées à des citoyens canadiens. Selon elle, cela équivalait à traiter les femmes comme une extension de leur mari. « Je crois qu'aujourd'hui les femmes veulent l'égalité absolue avec les hommes », a déclaré Mme Macphail aux Communes.

Les années de dépression ont été marquées de plusieurs tentatives pour ramener les femmes à la maison, afin qu'elles laissent leur travail et leur salaire aux hommes. Certains voyaient là un remède au chômage. Mme Macphail s'est vivement opposée à cela en déclarant que « la place d'une femme dans le monde du travail moderne ne peut être considérée uniquement en termes économiques, mais aussi du point de vue de son équilibre mental, un besoin vital et fondamental de toute personne ».

Mme Macphail est devenue populaire grâce à ses talents oratoires. Elle a commencé à parcourir les universités et elle s'est rendue à Montréal pour assister à la bataille pour le suffrage provincial au Québec. En outre, elle visitait souvent les villes américaines pour y faire des exposés sur les femmes en politique, la réforme de la monnaie et les relations entre le Canada et les États-Unis. Elle a ainsi

pour la façon dont elle s'habillait et pour son apparence générale. Elle n'a pas du tout apprécié le fait que les ministres du Cabinet s'adressent à elle comme étant la première « femme » députée. Elle voulait qu'on dise le « député de Grey South East » comme on faisait pour les hommes. Toujours sous le regard des curieux, elle a cherché des façons de confier au rôle de femme et de mère. Elle a milité en faveur de l'égalité des sexes et elle croyait que la meilleure façon d'y parvenir était d'adopter des réformes sociales et économiques. Elle s'est battue pour l'adoption de l'approche « à travail égal, salaire égal », et elle s'est opposée aux lois sur le salaire minimum pour les femmes. En règle générale, elle s'opposait à tout ce qui, selon elle, représentait un traitement spécial pour les femmes.

Lors de sa première grande intervention aux Communes, Mme Macphail s'est opposée à un amendement à la *Loi des élections fédérales* qui visait à accorder le droit de vote aux étrangères mariées à des citoyens canadiens. Selon elle, cela équivalait à traiter les femmes comme une extension de leur mari. « Je crois qu'aujourd'hui les femmes veulent l'égalité absolue avec les hommes », a déclaré Mme Macphail aux Communes.

Les années de dépression ont été marquées de plusieurs tentatives pour ramener les femmes à la maison, afin qu'elles laissent leur travail et leur salaire aux hommes. Certains voyaient là un remède au chômage. Mme Macphail s'est vivement opposée à cela en déclarant que « la place d'une femme dans le monde du travail moderne ne peut être considérée uniquement en termes économiques, mais aussi du point de vue de son équilibre mental, un besoin vital et fondamental de toute personne ».

Mme Macphail est devenue populaire grâce à ses talents oratoires. Elle a commencé à parcourir les universités et elle s'est rendue à Montréal pour assister à la bataille pour le suffrage provincial au Québec. En outre, elle visitait souvent les villes américaines pour y faire des exposés sur les femmes en politique, la réforme de la monnaie et les relations entre le Canada et les États-Unis. Elle a ainsi

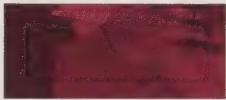
pour la façon dont elle s'habillait et pour son apparence générale. Elle n'a pas du tout apprécié le fait que les ministres du Cabinet s'adressent à elle comme étant la première « femme » députée. Elle voulait qu'on dise le « député de Grey South East » comme on faisait pour les hommes. Toujours sous le regard des curieux, elle a cherché des façons de confier au rôle de femme et de mère. Elle a milité en faveur de l'égalité des sexes et elle croyait que la meilleure façon d'y parvenir était d'adopter des réformes sociales et économiques. Elle s'est battue pour l'adoption de l'approche « à travail égal, salaire égal », et elle s'est opposée aux lois sur le salaire minimum pour les femmes. En règle générale, elle s'opposait à tout ce qui, selon elle, représentait un traitement spécial pour les femmes.

Lors de sa première grande intervention aux Communes, Mme Macphail s'est opposée à un amendement à la *Loi des élections fédérales* qui visait à accorder le droit de vote aux étrangères mariées à des citoyens canadiens. Selon elle, cela équivalait à traiter les femmes comme une extension de leur mari. « Je crois qu'aujourd'hui les femmes veulent l'égalité absolue avec les hommes », a déclaré Mme Macphail aux Communes.

Les années de dépression ont été marquées de plusieurs tentatives pour ramener les femmes à la maison, afin qu'elles laissent leur travail et leur salaire aux hommes. Certains voyaient là un remède au chômage. Mme Macphail s'est vivement opposée à cela en déclarant que « la place d'une femme dans le monde du travail moderne ne peut être considérée uniquement en termes économiques, mais aussi du point de vue de son équilibre mental, un besoin vital et fondamental de toute personne ».

Mme Macphail est devenue populaire grâce à ses talents oratoires. Elle a commencé à parcourir les universités et elle s'est rendue à Montréal pour assister à la bataille pour le suffrage provincial au Québec. En outre, elle visitait souvent les villes américaines pour y faire des exposés sur les femmes en politique, la réforme de la monnaie et les relations entre le Canada et les États-Unis. Elle a ainsi

La ridiculisation  
souvent pour la  
façon dont elle  
s'habillait et pour son  
apparence générale.



L'élection de 1921 a également marqué l'histoire d'une autre façon. Pour la première fois, les libéraux et les conservateurs n'étaient plus les seuls à détenir tous les sièges en Chambre. On comptait alors 64 progressistes, presque tous des agriculteurs de l'Ontario et de l'Ouest. Mme Macphail prenait place parmi eux à la Chambre des communes. Les progressistes se considéraient non comme un parti politique mais plutôt comme un groupe d'indépendants participant à une révolution contre les deux vieux partis, qui, soutenaient-ils, étaient dominés par les intérêts du milieu des affaires et des riches. Ces nouveaux venus à Ottawa favorisaient un gouvernement de groupe où le législateur pouvait adopter des lois grâce à la coopération de tous sans avoir à s'en tenir à des lignes de conduite partisans. Bien qu'ils aient élu le deuxième bloc de députés en importance à la Chambre, les progressistes ont refusé le rôle d'Opposition officielle.



reux  
County, Nellie McClung, afin que les élèves puissent se familiariser avec sa campagne en faveur des droits de la femme. (Pour de plus amples renseignements sur *Perspectives électorales*.) Mme McClung, lors l'édition de juin 1999 de l'époque, soit le commerce et les droits tarifaires. L'enjeu de l'élection de 1911 était la question de la réciprocité avec les États-Unis. Les Canadiens étaient vivement divisés sur cette question. Quand les conservateurs de M. Borden ont remplacé les libéraux de M. Laurier, les agriculteurs ont eu l'impression que tous leurs espoirs d'obtenir des tarifs douaniers plus bas et des marchés plus ouverts pour leurs produits venaient de s'écrouler. Le résultat de cette élection a profondément marqué Mme Macphail, qui est devenue de plus en plus convaincue que les agriculteurs ne pouvaient plus se fier aux partis existants et qu'ils devaient agir d'eux-mêmes au plan politique. Son intérêt marqué pour la politique agricole l'a amenée à devenir organisatrice pour le *United Farmers of Ontario* (UFO). Elle s'est faite la championne de la cause des agriculteurs de

des premiers discours. Il n'y a qu'une chose qui fait fuir le mouvement (des agriculteurs quantifiant leurs fermes) et elle se résume en un seul mot. Ce mot, c'est l'ARGENT. Les agriculteurs travaillent 12 heures par jour pour nourrir des gens qui n'en travaillent que huit, et il se trouve des personnes pour dire qu'il s'agit d'un partage équitable. Les agriculteurs occupent aujourd'hui la même situation économique que l'Indien qui devait, il y a des années de cela, vendre ses fourrures au poste de traite de la Baie d'Hudson. C'est le com-méçant et non le producteur qui fixe les prix, tant à l'achat qu'à la vente. » On rapporte que ses parents étaient horrifiés de son nouveau rôle public, mais cela n'a pas empêché Agnès Macphail d'aller de l'avant.

C'est d'abord un journal local qui suggère que Mme Macphail serait la meilleure représen-tante de la circonscription Grey South East lors de l'élection fédérale suivante. Par contre, le *Durham Review* rapportait également que « l'idée qu'une femme siège à la Chambre des communes est si nouvelle que la réaction première de ses supporters les plus ardents a été de dire ». Le 26 septembre 1921, un congrès d'agriculteurs et de travailleurs s'est tenu à l'hôtel de ville de Durham pour choisir le candidat du parti U.F.O pour la circonscription de Grey South East. Sur les deux douzaines de

d'autres circonscriptions ont été délaissées. Au moment de son élection au Parlement, Mme Macphail avait 31 ans et elle était plus jeune que la plupart des députés. Elle ne s'était jamais rendue à Ottawa auparavant, et après avoir vu les immensités du Parlement, elle a dit : « c'était tout ce que j'imaginai et même davantage. Mon dévouement envers le Canada était si grand, et j'étais si rendue à l'époque, que les larmes me sont montées aux yeux. » Le 8 mars 1922, à l'ouverture de la

comptait 235 circonscriptions au Canada. Il n'y avait que quatre femmes à briguer les suffrages et aucune ne représentait les grands partis libéral ou conservateur. Pour sa campagne, Mme Macphail disposait en tout et pour tout d'environ 600 \$ provenant surtout de dons d'un dollar. Elle n'a fait aucun plaidoyer particulier pour obtenir le vote des femmes. Ses discours à l'emporte-pièce, qui attristaient de larges foules, décrivaient surtout la situation difficile des agriculteurs et des autres travailleurs. Entre-temps, du haut de leur chaire, certains prêcheurs protestants locaux s'en prenaient à l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours, à laquelle appartenait Mme Macphail. À l'époque, il était entendu que la plupart des femmes de la circonscription ne voteraient pas pour Mme Macphail. Par contre, les hommes ont dû le faire en grand nombre parce qu'elle a remporté la plus forte majorité des voix dans l'histoire de la circonscription (près de 2 600 votes de majorité). Les trois autres candidates dans

« candidates », Agnès Macphail était la seule femme, et il n'y avait qu'une seule femme parmi tous les délégués de la circonscription aptes à voter. Mme Macphail, qui était bien meilleure oratrice que la plupart de ses concurrents, l'a emporté au septième tour de scrutin. Quand elle a appelé son père pour lui faire part de sa victoire, celui-ci s'est contenté de dire « Je suis désolé ». Le lendemain matin, plusieurs personnes sont revenues sur leur décision et l'excusèrent de la circonscription a fini par demander à Mme Macphail de renoncer à sa candidature, afin que l'on puisse désigner un homme à sa place. Comme toujours, elle a tenu tête à ces gens et a refusé de se déstabiliser.

Devotion du buste commémoratif d'Agnes Macphail dans l'édifice du Parlement, en mars 1955. De gauche à droite : Margaret Aiken, député, Charlotte Whitton, maîtresse d'Ottawa; Lorraine Wilson, première femme nommée au Sénat du Canada et Eileen Fairclough, première femme ministre au Canada. Le buste commémoratif est situé dans l'antichambre de la Chambre des communes.

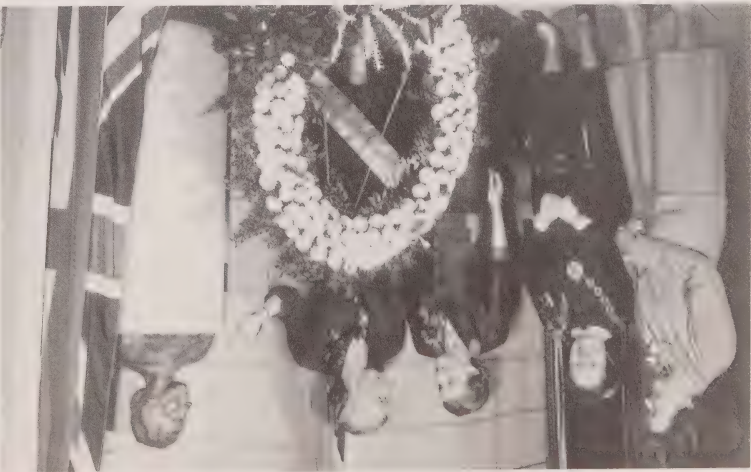


Photo : Archives nationales du Canada 121765



jeunesse, Agnes n'acceptait pas que le cycle de vie des femmes soit gouverné par l'enfance-ment. N'était-il pas possible, songeait-elle, que les femmes vivent leur propre vie en tant que personne complète en plus d'avoir des enfants au lieu de jouer leur rôle maternel? »

Il lui a fallu deux ans, mais Agnes est finalement parvenue à convaincre sa famille de la laisser faire des études secondaires et elle a compensé pour les années perdues en terminant ses études deux fois plus rapidement que la normale. Elle est devenue capitaine de l'équipe de basket-ball des filles et elle a animé les débats de la Société littéraire. La biographie intitulée *Ask No Quarter* la décrit comme « une fille plutôt grande et mince à cette époque, avec des yeux colorés et brillants et, comme toujours, très séduisante pour les garçons ». Par contre, les filles de la ville se moquaient des robes de pays fades que portait Agnes et, pour la première fois, elle s'est sentie différente et seule.

Agnes a fréquenté l'école normale de Stratford, puis a enseigné dans plusieurs écoles rurales à classe unique. Elle a fait entrer en classe les livres d'une autre personne native de

l'adolescente broyait constamment du noir au sujet du sort cruel qu'elle subissait du fait d'être née femme... Même pendant sa

Dans son livre, intitulé *Agnes Macphail and the Politics of Equality*, Terry Crowley écrit que d'elle sur la ferme familiale.

secondaire d'Owen Sound, et ils avaient besoin et la pension pour qu'elle fréquente l'école n'avaient pas les moyens de payer la scolarité enseignante. Ses parents estimaient qu'ils étaient terminées bien qu'elle fut une élève brillante et qu'elle ait beaucoup voulu être à l'âge de 14 ans, il semblait que ses études rurales protestant. Elle était l'aînée de trois filles, le canton Grey, au cœur même de l'Ontario coucher, dans la municipalité de Proton, dans maison en bois rond de trois chambres à écossaise, est née le 24 mars 1890 dans une Agnes Campbell Macphail, de descendance

vieillesse au Canada.

l'adoption, en 1926, du régime de pensions de les négociations politiques qui ont mené à des prisonniers et elle a joué un rôle dans portée à la défense des droits des mineurs et pour les femmes. Plus tard, elle s'est également agriculteurs de sa région et à obtenir l'égalité

cherché à représenter les intérêts des d'un parti national. Mme Macphail a d'abord adoptant la plateforme du leader populaire de l'un des principaux partis politiques d'école de campagne. Elle n'a pas été candidate la fille d'un agriculteur et d'une institutrice famille riche ni de grande influence. Elle était Mme Macphail ne provenait pas d'une législative de l'Ontario.

deux premières femmes élues à l'Assemblée plus de 18 ans. Plus tard, elle sera l'une des Parlement à quatre reprises et servira pendant Chambre de communes. Elle sera élue au South East, en Ontario, qu'elle entre à la électeurs de la circonscription rurale de Grey, c'est grâce à sa propre détermination et aux suffragettes ait ouvert la porte à Mme Macphail, candidates. Malgré que le mouvement des (dau moins 21 ans) pouvaient voter et se porter première fois, toutes les Canadiennes (âgées Chambre des communes du Canada. Pour la devenant la première femme élue à la Macphail entre dans l'histoire en 1921, l'élection générale fédérale de 1921,

WAYNE BROWN, RÉDACTEUR, PERSPECTIVES ÉLECTORALES, ÉLECTIONS CANADA

# AGNES MACPHAIL : la première femme élue à la Chambre des communes du Canada

« Ne comptez jamais entièrement sur un autre être humain, même s'il vous est cher. C'est en solitaire qu'il faut faire face aux plus grandes épreuves de la vie. »  
— Agnes Macphail

clairement que si le député n'avait pas démissionné, il aurait été révoqué. Loi, le traitement initial des documents soumis par le proposant monte bien que le député n'ait pas été officiellement révoqué en vertu de la interrompt, conformément à l'esprit de la Loi et au simple bon sens.

n'a plus de raison d'être et la vérification des signatures est donc le député remet sa démission. Cette démission confirmée, la révocation signatures, et avant même que la première série de signatures soit vérifiée, Des le lendemain du début du processus de vérification des pas immédiatement.

5 207 noms restants, la concordance avec la liste électorale n'apparaît signatures. Il y a concordance possible pour 2 945 autres noms; pour les et ceux qui apparaissent sur les listes électorales, avant vérification des a 17 318 correspondances parfaites entre les noms figurant sur la pétition Le traitement initial des feuilles de signature permet d'établir qu'il y prévenus. Le député n'entend pas de campagne pour sa défense.

solliciteurs, permet de recueillir 25 470 signatures au cours des 60 jours cption électorale semi-urbaine, entreprise avec l'aide de plus de 190 d'électeurs inscrits. Une campagne très bien orchestrée dans la circons- Le proposant est tenu de recueillir plus de 17 020 signatures.

demande de révocation suit au bout de quelques jours. côtés, on réclame alors sa démission, mais M. Reitsma refuse et la apportés, il reconnaît finalement être l'auteur de ces lettres. De tous début, M. Reitsma nie, mais lorsque d'autres éléments de preuve sont critique ses opposants et se présente lui-même sous un jour flatteur. Au nom ficit un certain nombre de lettres à l'éditeur, dans lesquelles il révèle qu'un député de l'opposition, M. Paul Reitsma, a écrit sous un La huitième pétition est engagée après qu'un journal communautaire

## Démission d'un député

Un des organisateurs de la campagne de révocation, Mark Robinson, remet des boîtes de pétitions à Cassandria McLellan à la réception d'Élections Colombie-Britannique.



Photo: John Dempsey/Voskos Miaz

et décide de les détruire. ention, mais il refuse de les soumettre au directeur général des élections prétend que la campagne a permis de recueillir 10 000 signatures dans la circonscription. À la fin de la période de pétition, le proposant les gens passeront signer la pétition aux rares bureaux établis pour cela de sollicitation de signatures porte-à-porte; il se contente d'espérer que recueillir plus de 17 048 signatures valides, le proposant n'organise pas

Il semble que la leçon que l'on peut tirer de ces tentatives de révocation est que ce type de campagne ne peut réussir que si elle bénéficie d'un fort soutien de la collectivité. Ce ne saurait être une opération strictement politique, lancée par une faction qui veut faire perdre son siège à un député d'une autre faction; le processus de révocation exige un appui étendu, par-delà les tendances politiques. ✕

## Le soutien de la collectivité est indispensable

Le vérificateur et le procureur spécial précisent également que le caractère particulier de la loi et le fait qu'elle n'a pas été mise à l'épreuve ont pu contribuer aux erreurs et aux malentendus. Le Bureau du directeur général des élections de la Colombie-Britannique prend donc des mesures pour assurer une meilleure compréhension et observation de la Loi. Il devra en outre soumettre à l'Assemblée législative un rapport sur le processus de révocation.

Les financiers supplémentaires afin d'assurer une pleine divulgation des nombre de participants autorisés qu'ils présentent des rapports de financement étaient mineures; cependant, on exige d'un certain fausses interprétations. La plupart des erreurs relevées dans les rapports Recall and Initiative Act sont difficiles à interpréter ou se prêtent à de cation, M. Parks et le procureur spécial déclarent que certaines parties du autres que les participants autorisés ont participé aux activités de révo- Bien que l'enquête révèle que des particuliers et des organisations ou d'entreprendre de poursuites au criminel.

fin de compte, on décide de ne pas imposer de sanction administrative nelle du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique. En et un procureur spécial est désigné par la Direction de la justice crimi- le 18 mars 1999, une version provisoire du rapport est soumise à la GRC dans les trois circonscriptions électorales. Avant d'être rendue publique, les rapports financiers de tous les participants au processus de révocation juricomptable Ron Parks est embauché pour effectuer une enquête sur Le 18 septembre 1998, à la suite des allégations publiées, le

## Vérifications judiciaires

pour imposer une élection complémentaire. breuses (de plus de 1 000) que les signatures certifiées exigées (8 908) rendus des médias, les signatures recueillies (7 838) étaient moins nom- devait être présentée, le 7 décembre. Encore une fois, selon les comptes du 7 octobre, cette pétition est également retirée à la date à laquelle elle l'exposé des motifs de révocation présentés par le proposant. Datée bien qu'aucune mention directe ne soit faite de ces allégations dans tion est lancée pour obtenir la révocation du ministre de l'Éducation, Valley. Dans le sillage des allégations ainsi publiées, une troisième pét- et de dépenses n'ont pas été déclarées dans le cadre des campagnes anti- d'un dénonciateur qui prétend qu'un certain nombre de contributions À la fin de l'été 1998, les médias provinciaux publient les allégations







# Le pouvoir du peuple La Colombie-Britannique fait l'expérience de la révocation



ROBERT A. PATTERSON, DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Le directeur général des élections de la Colombie-Britannique fait valoir qu'une campagne de destitution ne peut aboutir qu'avec un appui étendu au sein de la collectivité; les intérêts des factions ne peuvent suffire à faire révoquer un député.

Le *Recall and Initiative Act*, que les électeurs de la Colombie-Britannique peuvent invoquer pour obtenir la révocation d'un député de l'Assemblée législative, a été adopté en 1994 et est entré en vigueur en 1995.

Cette Loi a été adoptée à la suite d'un référendum tenu en même temps que l'élection générale d'octobre 1991 en Colombie-Britannique. Le référendum comportait deux questions :

a) La loi devrait-elle autoriser les électeurs à voter, entre deux élections, pour la révocation de leur député provincial?

b) La loi devrait-elle autoriser les électeurs à proposer des questions que le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait soumettre aux électeurs par voie de référendum?

Ces questions ont été posées aux électeurs à la suite d'une entente conclue entre le gouvernement social-créditiste de l'époque et le nouveau Parti Réformiste. L'entente était la suivante : les questions liées à la démocratie seraient soumises aux électeurs, mais le Parti Réformiste s'engagerait à ne pas présenter une liste complète de candidats à la prochaine élection, ce qui éviterait de diviser le vote de la droite. Le gouvernement en était aux tout derniers mois de son mandat de cinq ans lorsque le Premier ministre a démissionné. Sous la direction de son successeur, le gouvernement espérait engager le Parti néo-démocrate constituant l'opposition officielle dans un « débat ouvert » au cours de la campagne électorale, afin de détourner l'attention des électeurs d'autres problèmes. Malheureusement pour le gouvernement, le chef des néo-démocrates déclarait dès le début de la campagne qu'il allait répondre « oui » aux deux questions, si bien que le débat n'a jamais eu lieu. En octobre 1991, les néo-démocrates ont formé le nouveau gouvernement.

## Dispositions de la Loi

Pour la question a, l'option « oui » a recueilli 81 % des votes valides. Pour la question b, l'option « oui » a recueilli 83 % des votes valides. Le 23 juin 1992, le procureur général de la Colombie-Britannique propose que le Comité permanent spécial sur la réforme parlementaire, l'éthique, le Règlement et les projets de loi d'intérêt privé soit autorisé à examiner toutes les questions et problèmes relatifs aux deux questions du référendum et à faire enquête. Le dossier lui est soumis le 25 mars 1993 et il dépose son rapport le 23 novembre 1993. La loi est présentée le 16 juin 1994.

La législation sur la révocation des députés comprend les dispositions de base suivantes :

a) En cas de pétition valide, le député est démis de ses fonctions et son siège à l'Assemblée législative devient vacant.

b) Une demande de révocation par voie de pétition ne peut pas être présentée au cours des 18 mois qui suivent l'élection d'un député. Cette disposition permet à un député, une fois élu, de se familiariser avec les responsabilités de son poste. En outre, elle permet d'éviter le phénomène des « mauvais perdants » qui présentent immédiatement une demande de révocation afin d'inverser les résultats du scrutin.

c) Les seules personnes autorisées à signer la pétition sont les électeurs inscrits dans la circonscription électorale du député au moment de l'élection et qui sont encore inscrits au moment de la pétition, bien que pas nécessairement dans la circonscription du député. Le Comité juge que la révocation doit être considérée comme une « reconsidération » par les électeurs de leur choix fait à la dernière élection.

d) Plus de 40 % des électeurs admissibles qui étaient inscrits dans la circonscription du député au moment de l'élection doivent signer la pétition pour que celle-ci soit valide. (Si nous nous basons sur les chiffres actuels, le nombre requis de signatures pourrait aller d'un minimum de 5 800 à un maximum de 18 470.) Le Comité avait recommandé qu'on retienne le chiffre de 50 %, mais ce pourcentage

publicité, et 14,9 % n'étaient pas certains. Le tableau ci-dessous montre les résultats par région :

Qui devrait être autorisé à faire de la publicité pendant les campagnes électorales?			
RÉGION*	PARTIS ET AUTRES PERSONNES PAS	CANDIDATS SEULEMENT CERTAINS	
Résultat national	35	50	15
Atlantique	27	58	15
Québec	51	35	14
Ontario	31	54	16
Manitoba/Saskatchewan	29	58	14
Alberta	28	50	22
Colombie-Britannique	32	58	10
Territoires	20	60	20

\* Les regroupements régionaux sont établis en fonction de la taille de l'échantillon et de la marge d'erreur.

Les résidents du Québec sont ceux qui sont le moins en faveur d'autoriser les groupes d'intérêts à participer aux campagnes électorales (35 %). On a aussi demandé aux répondants : « Si des personnes et des groupes autres que les partis politiques et les candidats pouvaient faire de la publicité, devrait-il y avoir une limite à ce qu'ils peuvent dépenser ? » Au total, 82,7 % ont répondu oui, 10,7 % ont répondu non, et 6,6 % n'étaient pas certains. Les résultats par région sont les suivants :

Devrait-on limiter les dépenses des tiers?			
RÉGION*	OUI	NON	PAS CERTAINS
Résultat national	83	11	7
Atlantique	86	9	5
Québec	92	5	3
Ontario	78	13	9
Manitoba/Saskatchewan	85	10	5
Alberta	78	14	9
Colombie-Britannique	80	13	7
Territoires	75	25	—

\* Les regroupements régionaux sont établis en fonction de la taille de l'échantillon et de la marge d'erreur.

Afin d'évaluer les limites de dépense que les Canadiens jugeraient équitables, on a posé la question suivante aux répondants : « Si des personnes et des groupes autres que les partis politiques et les candidats pouvaient faire de la publicité, devraient-ils avoir le droit de dépenser : moins que les candidats; la même chose que les candidats » ou « plus que les candidats ? » Les réponses se répartissent comme suit : 48,1 % des répondants ont indiqué que les tiers devraient pouvoir dépenser la même chose que les candidats, 31 % ont répondu qu'ils devraient pouvoir dépenser moins, 3,8 % pensent qu'ils devraient pouvoir dépenser plus, et 17,7 % n'étaient pas certains. La grande majorité des répondants pensent que les tiers ne devraient pas être autorisés à dépenser plus que les candidats (79 %).

Les données suivantes semblent montrer que les Canadiens des différentes régions ne partagent pas le même avis sur cette question :

Les personnes et les groupes devraient-ils avoir le droit de dépenser plus, la même chose ou moins que les candidats?			
RÉGION*	MOINS	MÊME CHOSE PLUS	PAS CERTAINS
Résultat national	31	48	4
Atlantique	31	52	4
Québec	43	39	1
Ontario	25	51	5
Manitoba/Saskatchewan	33	46	8
Alberta	26	49	6
Colombie-Britannique	24	54	3
Territoires	25	50	—

\* Les regroupements régionaux sont établis en fonction de la taille de l'échantillon et de la marge d'erreur.

Ces résultats correspondent à ceux obtenus lors d'une étude réalisée pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, selon cette étude, lorsqu'on leur demande de choisir entre imposer des plafonds de dépense à tous les participants, y compris les tiers, ou à aucun des participants, 90 % des Canadiens optent pour qu'on exerce un contrôle (Blais et Gidengil, CRREFP, volume 17, 1991 : 84-89).

# Les dépenses des tiers : analyse de l'Étude sur l'élection canadienne 1997

TONY COULSON  
ANCIEN CHARGÉ DE PROJETS DE RECHERCHE,  
ÉLECTIONS CANADA

Les résultats présentés ici se fondent sur le questionnaire à retourner par la poste de l'Étude sur l'élection canadienne 1997. L'échantillon comptait 1 848 personnes, et la marge d'erreur est d'environ 2,3 %. Les marges d'erreur approximatives pour les échantillons provinciaux et régionaux sont les suivantes : Atlantique, 7,5 %; Québec, 4,6 %; Ontario, 3,7 %; Manitoba/Saskatchewan, 8,5 %; Alberta, 7,3 %; et Colombie-Britannique, 6,7 %.

Pour déterminer dans quelle mesure les Canadiens souhaitent qu'on limite les dépenses des candidats et des partis politiques, on a posé la question suivante aux répondants : « Pensez-vous que les partis politiques et leurs candidats devraient avoir le droit de dépenser autant qu'ils le veulent pendant les campagnes électorales ou qu'il devrait y avoir une limite à ce qu'ils peuvent dépenser? » Les répondants sont largement en faveur de limiter les dépenses des partis politiques et des candidats. Ainsi, 93,8 % d'entre eux ont répondu qu'une limite devrait être fixée, 4,3 % ont indiqué qu'il ne devait pas y avoir de limite et 1,9 % n'étaient pas certains. Il n'y a pas de variation significative entre les régions.

Pour évaluer les attitudes du public à l'égard de la participation et des dépenses des tiers, on a demandé aux répondants : « Laquelle des deux positions correspond le mieux à votre opinion : seuls les partis politiques et leurs candidats devraient pouvoir faire de la publicité durant une campagne électorale », ou « d'autres personnes et groupes devraient aussi pouvoir faire de la publicité durant une campagne électorale ». Les réponses se répartissent comme suit : 35 % des répondants pensent que seuls les partis politiques et les candidats devraient être autorisés à faire de la publicité pendant les campagnes électorales, 50,1 % ont répondu que d'autres personnes et groupes devraient aussi pouvoir faire de la



## NOTES

du public pour cette élection<sup>17</sup>. Comme on l'a montré, l'absence perçue d'enjeux électoraux importants contribue largement à l'abstention. Dans ce contexte, il semble que la participation aurait été sensiblement plus élevée

en 1997 si un enjeu était parvenu à susciter l'intérêt des Canadiens. Enfin, selon la recherche comparative, les facteurs institutionnels comme le vote obligatoire, l'âge d'admissibilité au vote et la nature

proportionnelle du système électoral influent sur la propension à voter<sup>18</sup>. Ainsi, des réformes en ce sens pourraient également avoir des répercussions positives sur la participation électorale au Canada. ❧

1. Je tiens à remercier André Blais de ses commentaires forts utiles sur une version antérieure de cette analyse. La description des variables peut être obtenue auprès de l'auteur.
2. Le taux de participation équivaut au pourcentage des électeurs inscrits sur la liste électorale qui ont exercé leur suffrage.
3. Voir *l'histoire du vote au Canada*, Ottawa, ministères des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, pour le directeur général des élections du Canada, 1997, p. xvii et annexe.
4. Voir « Avertissement » dans *Trente-cinquième élection générale 1993 : Résultats officiels du scrutin*, publiée par le *Loi électorale du Canada* a depuis été modifiée pour permettre le retrait des doublons et du nom des personnes décédées.
5. Voir A. Blais, A. Blodreau et C. Kam, *Déplacement des votes entre les élections de 1993 et 1997* (document d'actylographie), Montréal.
6. Au sujet de l'éducation, voir N. Nevitte, *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective*, Peterborough, Broadview Press, 1996, p. 24. Sur l'« explosion de l'information », voir M. Kohn et K. Archer, *When and How Canadian Voters Decide: Searching for Systemic Trends in Canadian Election Campaigns*, document préparé pour la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Ottawa (mai-juin 1998), p. 7 et 11-13.
7. Voir W. Mishler, *Political Participation in Canada: Prospects for Democratic Citizenship*, Toronto, Macmillan Co., 1979, p. 68 et 98; ainsi que Nevitte, 1996, p. 50.
8. Voir J. Pannett, « L'exercice du droit de vote au Canada » dans Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 1, 5 de la collection d'études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn, 1991, p. 42.
9. Le projet de loi C-78 (1992) traitait d'accès de plein-pied, des bureaux de vote itinérants, des certificats de transfert permettant aux électeurs handicapés de voter à un bureau ordinaire de scrutin et des programmes d'éducation et d'information du public. Le projet de loi C-114 (1993) prévoyait l'élargissement de l'inscription le jour de l'élection au projet de loi C-114 (1993) a prolongé la période de révision de la liste électorale, permis certaines révisions par téléphone et l'inscription lors du vote par anticipation, repoussé la date limite de réception des bulletins de vote par la poste et prolongé la période de vote à 12 heures. Bon nombre de ces changements avaient été recommandés par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis dans son rapport *Pour une démocratie électorale renouvelée*, vol. 4, Toronto, Dundurn, 1991.
10. Étude sur l'élection canadienne a été financée principalement par le Conseil de recherches en sciences humaines, avec une contribution financière supplémentaire d'Élections Canada. Les chercheurs sont André Blais (Université de Montréal), Elisabeth Gidycz (Université McGill), Richard Madoux (Université de Montréal) et Neil Nevitte (University of Toronto). Les travaux pratiques ont été menés par l'Institut de recherche sociale de l'Université York. Les chercheurs, le Conseil de recherches en sciences humaines et l'Institut de recherche sociale ne sont aucunement responsables des analyses et des conclusions présentées ici.
11. Voir L. Ragsdale et J.G. Rusk, « Who are Nonvoters? Profiles from the 1990 Senate Elections » dans *American Journal of Political Science*, vol. 37, n° 3 (1993), p. 722 (traduction libre). Voir aussi H.E. Brady, S. Verba et K.L. Schlozman, « Beyond SES: A Resource Model of Political Participation » dans *American Political Science Review*, vol. 89, n° 2 (1995), p. 271-294.
12. Voir L. Ragsdale et J.G. Rusk, « Who are Nonvoters? » (1993), p. 722; ainsi que M. Eagles, « The Franchise and Political Participation in Canada » dans Tanguay and Gagnon (éd.), *Canadian Parties in Transition* (2<sup>e</sup> éd.), Toronto, Nelson Canada, 1996, p. 315.
13. Au sujet du Canada, voir M. Eagles, « The Franchise and Political Participation in Canada » dans Tanguay and Gagnon (éd.), *Canadian Parties in Transition* (2<sup>e</sup> éd.), Toronto, Nelson Canada, 1996; ainsi que Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 1, 5 de la collection d'études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn, 1991. Les études générales comprennent R.J. Dalton et M.P. Wattenberg, « The Not So Simple Act of Voting » dans Ada W. Finifter (éd.), *Political Science: The State of the Discipline II* (American Political Science Assoc.), 1993; M. Franklin, « Electoral Participation » dans LeDuc, Niemi et Norris (éd.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* (Sage), 1996, p. 216-235; ainsi que J. Blomdel, R. Simon et P. Svensson, « Representation and Voter Participation » dans *European Journal of Political Research*, vol. 32 (1997), p. 243-272.
14. Voir N. Nevitte, *The Decline of Deference*, p. 50 et 76 (traduction libre).
15. Voir H.D. Clarke, P. Weatring, A. Kornberg et M.C. Stewart, *The Contest that Nobody Won: The 1997 Canadian Federal Election and the Midland Party System* (document non publié), Département des sciences politiques, University of North Texas, Denton Texas 76203, 1997 (traduction libre). Clarke et al. notent que, bien qu'il n'y ait pas de version canonique d'une batterie de questions sur l'appartenance à un parti, les études sur les élections canadiennes couvrent 1974 à 1980 et les études de *Public Support in Canada* 1983 à 1997 utilisent une formulation constante pour faciliter la comparaison ou fil du temps.
16. Voir E. Greenspan, « Following the Trail of Campaign '97 » dans Fritzell and Pannett (éd.), *The Canadian General Election of 1997*, Toronto, Dundurn, 1997, p. 23; ainsi que L. LeDuc, « The Canadian Federal Election of 1997 » dans *Electoral Studies*, vol. 17, n° 1 (1998), p. 134.
17. Voir J.H. Pannett, « The Voters Decide » dans Fritzell and Pannett (éd.), *The Canadian General Election of 1997*, Toronto, Dundurn, 1997, p. 236.
18. Voir A. Blais et A. Dobryzsky, « Turnout in Electoral Democracies » dans *European Journal of Political Research*, 33 (1998), p. 239-261.





Une analyse multivariée des données de l'étude sur l'élection canadienne 1997 a permis de cerner plusieurs déterminants de la participation électorale. Cette étude est un sondage en trois volets auprès de l'électorat canadien. Le premier sondage, réalisé pendant la campagne électorale, a consisté en 3 949 entrevues téléphoniques. Lors du deuxième, tenu après l'élection, 3 170 des répondants au premier sondage se sont prêtés à une nouvelle entrevue téléphonique. Le troisième volet, un questionnaire à retourner par la poste, a été rempli par 1 857 des participants à l'entrevue postélectorale<sup>10</sup>. Les données analysées ici sont tirées uniquement des entrevues téléphoniques réalisées pendant la campagne et après l'élection.

L'analyse a porté sur quatre explications : démographique, psychologique, politique et contextuelle. L'explication démographique est considérée que ceux ayant des ressources personnelles limitées – peu d'instruction formelle, faible revenu, pas d'emploi ou marginalité professionnelle – sont moins susceptibles de voter que les autres<sup>11</sup>.

Quant à l'explication psychologique, elle suggère que la participation générale des gens à la politique influe sur leur participation aux scrutins. On considère que l'intérêt général envers la politique, le fait de détenir de l'information politique pertinente et la conviction qu'on peut réellement exercer une influence ont une incidence sur la propension à voter.

Troisièmement, les facteurs politiques comme l'appartenance à un parti ou une attitude très cynique face à la politique devaient aussi influencer la participation.

Enfin, on croit que la participation varie en fonction du contexte électoral, qui comprend des éléments comme le niveau de mobilisation politique, l'intensité perçue de la lutte et les lois électorales. Si une élection ne retient pas l'attention du public, si elle semble

inégale ou si des procédures font obstacle au vote, on peut s'attendre à un plus haut taux d'abstention<sup>12</sup>.

Il semble généralement que les explications socio-démographique, psychologique, politique et contextuelle sont toutes utiles pour comprendre la participation électorale à l'élection générale de 1997 au Canada.

Dix-neuf variables-indicateurs ont été analysées statistiquement par rapport à la variable votant/non-votant (4 variables régionales, 7 socio-démographiques, 3 psychologiques, 2 politiques et 3 contextuelles). Le tableau 1 montre les résultats de l'analyse. Bien que des raisons théoriques<sup>13</sup> nous portent à croire que chaque variable influe de façon indépendante sur la participation, seulement 10 variables-indicateurs ont un impact significatif avec toutes les variables de contrôle en place.

Le tableau 1 présente les coefficients de régression des moindres carrés ordinaires normalisés (B), avec les erreurs-types entre parenthèses. La signification statistique est indiquée par les symboles (voir les notes au bas du tableau). Les coefficients de régression représentent le taux de variation de la variable dépendante qui découle d'un changement d'unité dans la variable indépendante. Par exemple, le coefficient « jeunes » indique qu'un électeur âgé de 25 ans ou moins en 1997 était 11 % moins susceptible de voter qu'un électeur plus âgé.

D'autres facteurs socio-démographiques influent aussi sur le vote. Les immigrants arrivés récemment au Canada et les non-chrétiens sont environ 6 % moins susceptibles de voter que les autres électeurs, alors que les diplômés universitaires et les retraités sont 7 % plus susceptibles de le faire.

Pour ce qui est des indicateurs psychologiques, les répondants manifestant peu d'intérêt pour la politique en général ont une propension à voter environ 4 % moindre que les autres, alors que les électeurs bien informés sont environ 9 % plus susceptibles de voter que les personnes moins renseignées.

Selon les résultats des variables politiques, un électeur ne s'identifiant avec aucun

des partis politiques est environ 10 % moins susceptible de voter que quelqu'un s'identifiant à un parti.

Enfin, en termes de contexte électoral, les données montrent que les électeurs ignorant qu'ils ont la possibilité de voter même s'ils ne peuvent se rendre aux urnes le jour de l'élection sont 7 % moins susceptibles de voter que les autres. En outre, les électeurs pour qui aucune des questions débattues n'est importante sont environ 12 % moins susceptibles de voter que ceux qui peuvent nommer un enjeu important.

**Déterminants de la participation électorale<sup>1</sup>**

Variables-indicateurs	Coefficient
<b>Régionales</b>	
Atlantique	0,02 (0,03)
Québec	0,06 (0,02)**
Provinces	-0,02 (0,02)
Colombie-Britannique	0,03 (0,02)
<b>Socio-démographiques</b>	
jeunes	-0,11 (0,02)**
faible revenu	-0,02 (0,02)*
sans emploi	-0,03 (0,03)
nouveaux immigrants	-0,06 (0,03)*
non-chrétiens	-0,06 (0,02)**
diplômes universitaires	0,07 (0,02)**
retraités	0,07 (0,02)**
<b>Psychologiques</b>	
faible intérêt pour la politique	-0,04 (0,02)*
politique trop complexe	-0,03 (0,02)
beaucoup d'information	0,09 (0,03)**
<b>Politiques</b>	
pas d'identification à un parti	-0,10 (0,02)**
cynisme	-0,04 (0,03)
<b>Contextuelles</b>	
mécanismes	-0,07 (0,02)**
pas d'enjeu important	-0,12 (0,02)**
intensité de la lutte	-0,01 (0,03)
dans la circonscription	0,87 (0,03)**
ordonnée à l'origine	0,11
R <sup>2</sup> corrigé	16,86**

\* n = 2 412; \*\* p < 0,10; \*\*\* p < 0,05; \*\*\*\* p < 0,01; \*\*\*\*\* p < 0,001



# La participation électorale au Canada Résultats de l'Étude sur l'élection canadienne 1997



**TONY COULSON**  
ANCIEN CHARGÉ DE PROJETS DE RECHERCHE,  
ELECTIONS CANADA

Ce texte analyse les données de l'Étude sur l'élection canadienne 1997, financée principalement par le Conseil de recherches en sciences humaines, avec une contribution financière additionnelle

d'Elections Canada. Elections Canada a également suggéré des questions à aborder, aussi bien en ce qui concerne l'administration électorale que la participation des électeurs. Le texte a été écrit en 1998 alors que l'auteur était chargé de projets de recherche auprès d'Elections Canada.

## Introduction

Sur l'ensemble des 36 élections générales et des trois référendums fédéraux tenus au Canada depuis 1867, une moyenne de 71 % des électeurs inscrits ont exercé leur droit de vote<sup>1</sup>. Le taux de participation a varié d'un minimum de 44 % au plébiscite sur la prohibition de 1898 à un sommet de 79 % à l'élection générale de 1958<sup>2</sup>.

années 90 – taux officiels de 69,6 % en 1993 et de 67 % en 1997 –, il ressort que la véritable liste électorale définitive de 1993, le nombre d'inscriptions en double ou correspondant à des personnes décédées a produit un taux de participation artificiellement bas<sup>3</sup>. En tenant compte de la croissance des listes électorales au fil des ans, Blais et al. ont estimé le taux de participation réel de 1993 à environ 73 %<sup>4</sup>. Le taux de 1997, 67 %, est toutefois véritablement le plus bas depuis 1925.

La baisse enregistrée en 1997 semble paradoxale pour deux raisons. D'abord, les fédérales s'est situé entre 73 % et 78 %. Malgré l'apparente diminution enregistrée dans les taux de participation moyen aux élections fédérales s'est situé entre 73 % et 78 %. Malgré l'apparente diminution enregistrée dans les



# Extraits des récits de directeurs du scrutin canadiens qui ont participé à la mission en Indonésie et au Timor-Oriental

## Acronymes :

CEE – Communauté économique européenne  
 MINUTO – Mission des Nations Unies au Timor-Oriental  
 AED – agent électoral de district  
 OIM – Organisation internationale pour les migrations

**Alice Killiam, directrice du scrutin de la circonscription de St. Albert (Alberta), a travaillé au centre de la MINUTO, à Jakarta, durant la période d'inscription. De plus, elle était parmi les cinq Canadiens qui se sont portés volontaires pour aller prendre les votes au Timor-Oriental. L'extrait qui suit est tiré d'un des rapports qu'elle nous a envoyés au cours de la période d'inscription.**



« Nous étions très fatigués, mais nous servions humblement les électeurs malgré la complexité du processus et les strictes exigences d'admissibilité et d'identification, en tenant compte du fait que ces gens avaient voyagé jusqu'à quatre jours et quatre nuits pour nous rejoindre – il y avait des bêtes en pleurs, des femmes très enceintes, malades et ébranlées par de longs voyages en mer, et un vieil homme très sage de 84 ans qui m'a fait chaud au cœur par son sourire et sa poignée de main. Je me remémore sans cesse ce moment en pensant à lui et aux souvenirs qu'il doit posséder. Quel honneur d'avoir pu être là... si ce n'est que pour une minute, une autre poignée de main... un autre sourire magique.

Je serai heureuse de revenir un jour, que ce soit à un pays nommé le Timor-Oriental ou à une province nommée Timor Timur faisant partie de l'Indonésie. Et je me promets bien d'y revenir. Salutations, Alice Killiam. »

**Henri O'Reilly, directeur du scrutin de Palliser (Saskatchewan), s'est porté volontaire pour travailler au Timor-Oriental durant le vote. À son retour au Canada, il a accordé une entrevue au Moose Jaw Herald et a décrit son expérience par téléphone à un employé d'Élections Canada. L'article qui suit s'inspire de ces deux entrevues.**

Henri O'Reilly a tout d'abord été assigné avec trois autres bénévoles à Yogyakarta, dans le centre de l'île de Java, où il était chargé de la phase d'inscription. L'expérience la plus marquante de cette période est sa rencontre avec un groupe de prisonniers politiques partis de la prison sous escorte pour aller s'inscrire. Impliqués dans le massacre de Santa Cruz en 1991, ces prisonniers avaient reçu des



À Fato Liliac, ainsi que dans les autres lieux de scrutin, les électeurs

analphabètes pouvaient marquer leur bulletin en perceant un trou, à l'aide d'un clou, dans le symbole de leur choix. Afin d'être rentrés à Suai avant la nuit (vers 18 h), Henri et Catherine ont chargé les urnes dans leur Land Rover indonésiens. Le lendemain matin, un hélicoptère a transporté les urnes jusqu'à Dili et est revenu chercher Henri et les autres travailleurs de la MINUTO dans l'après-midi. Une fois à Dili, ils se sont rendus compte de la violence émergeante après avoir entendu des coups de feu dans les rues et avoir parlé à des journalistes internationaux à l'hôtel. Ils ont pris l'avion pour

durant les semaines précédant le vote. Pour surmonter les difficultés liées à l'analphabétisme, la MINUTO a imprimé un symbole à côté des deux questions référendaires sur le bulletin de vote et a mené un programme d'information des électeurs admissibles, pour une participation de 98,7 %.

Le jour du scrutin, le 30 août, Henri et sa collègue se sont levés à 4 h 30 pour trouver les habitants de la communauté en file, attendant l'ouverture du bureau de scrutin à 6 h. À 11 h 45, tous les électeurs qui devaient voter s'étaient déjà présentés – 776 de 786 électeurs admissibles, pour une participation de 98,7 %.

Le 20 août, M. O'Reilly a répondu à la demande de bénévoles de la MINUTO, qui n'avait pas suffisamment de personnel pour s'occuper de l'élection au Timor-Oriental. C'est ainsi qu'il s'est envolé, le samedi 28 août, avec des représentants de l'Irlande et de la Finlande sur un vol affrété par la CEE à destination de Dili, la capitale du Timor-Oriental. Le jour suivant, un hélicoptère l'a amené dans la ville de Suai, où la MINUTO avait aménagé un bureau régional (et où, une semaine plus tard, 40 résidents ont péri dans une église).

Cet après-midi-là, M. O'Reilly a quitté Suai accompagné d'une collègue australienne de la MINUTO, Catherine Williams, qui heureusement parlait la langue locale. Après une heure et demie de route en Land Rover dans les montagnes, ils ont atteint le village de Fato Liliac, près de la frontière du Timor-Occidental, où la population vit dans des huttes en chaume et où le taux d'analphabétisme atteint 80 %. Arrivés vers 14 h 30, ils ont passé le reste de l'après-midi à fabriquer des cadenas maison en fil de fer pour verrouiller le lieu où les urnes étaient entreposées et à former le personnel électoral en vue du lendemain. Ils se sont ensuite retirés pour la nuit – en compagnie des urnes.

Le jour du scrutin, le 30 août, Henri et sa collègue se sont levés à 4 h 30 pour trouver les habitants de la communauté en file, attendant l'ouverture du bureau de scrutin à 6 h. À 11 h 45, tous les électeurs qui devaient voter s'étaient déjà présentés – 776 de 786 électeurs admissibles, pour une participation de 98,7 %.

sentences variant de cinq ans à la prison à vie pour avoir riposté contre les troupes indonésiennes qui avaient ouvert le feu sur un cortège funèbre.

Bien qu'Henri n'ait jamais été personnellement menacé, et qu'il ne se soit pas senti lui-même visé, le personnel électoral local engagé par les Jakarta le lendemain.



Afin de rehausser le niveau de compréhension des électeurs, l'ONU a mis à leur disposition l'entente principale ainsi que le document sur différentes – le tetun, le bahasa, l'indonésien, le portugais et l'anglais – et a entrepris de faire connaître et d'expliquer ces textes de façon objective et impartiale tant au Timor-Oriental qu'ailleurs.

À l'aide des stations de radio et des journaux du Timor-Oriental ainsi que d'autres médias indonésiens et portugais, les Nations Unies se sont efforcées d'expliquer le processus de votation et les répercussions de l'acceptation ou du rejet de la proposition.

## Surveillance

L'Indonésie et le Portugal étaient autorisés à envoyer le même nombre de représentants pour observer toutes les étapes de la consultation.

Puisque l'ONU était chargée d'organiser et de tenir la consultation populaire, par l'entremise de la MINUTO, elle n'a ni appuyé ni coordonné les activités des observateurs internationaux. Toutefois, ces derniers devaient obtenir une accréditation de l'ONU et respecter le code de conduite qu'elle avait établi.

## Calendrier de la consultation

Le calendrier suivant avait été fixé :

- Inscription des électeurs : 16 juin au 4 août 1999
- Diffusion de la liste électorale, des contestations et des décisions prises relativement aux plaintes et aux contestations : 17 au 27 août 1999
- Campagne politique : 11 au 27 août 1999
- Période de réflexion : 28 et 29 août 1999
- Jour du scrutin : 30 août 1999

Nota : Les renseignements ci-dessus ont été compilés à partir de l'information publiée sur le site Web des Nations Unies à la page de la MINUTO ([http://www.un.org/french/peace/immor\\_oriental/](http://www.un.org/french/peace/immor_oriental/)) et des transcriptions des points de presse quotidiens convoqués par le représentant du secrétaire général de l'ONU au siège de New York (<http://www.un.org/News/fr-press/7days.html>).

Les bureaux de scrutin externes, créés conformément à l'entente en Australie et par l'Organisation internationale des migrations partout ailleurs. Le coordonnateur des opérations de l'OIM, la Division de l'assistance électorale de l'ONU ainsi que la section électorale de la MINUTO étaient conjointement responsables de l'inscription et du vote à l'extérieur du Timor-Oriental.

## Le bulletin de vote

Dans les bureaux de vote, le 30 août, chaque électeur devait répondre à l'une des deux questions suivantes :

☐ OUI

☐ NON

« Acceptez-vous l'autonomie spéciale proposée pour le Timor-Oriental au sein de l'État unitaire de la République d'Indonésie? »

« Rejetez-vous l'autonomie spéciale proposée pour le Timor-Oriental afin que le Timor-Oriental se sépare de l'Indonésie? »

REJETTE

ACCÉPTE

## Organisation de l'inscription et du vote

L'inscription des électeurs s'est déroulée sur une période de 24 jours, sous la supervision de deux volontaires de l'ONU (les AED) dans chacun des 200 centres de scrutin. Ces centres ont ensuite été divisés en 700 bureaux de vote.

L'ONU s'est efforcée d'empêcher toute intimidation durant la campagne. À cet effet, elle a mené une campagne d'information sur le processus de votation, établi un code de conduite et instauré divers mécanismes pour remédier aux tentatives d'intimidation. Les trois membres de la Commission électorale devaient examiner les contestations et les plaintes, y compris celles liées aux résultats du vote.

## Campagne d'information

Le mandat de la MINUTO l'obligeait à fournir au groupe en faveur de la proposition et à celui qui y était opposé le même accès à la radio et le même soutien pour ses activités d'information, afin que toutes les opinions puissent être exprimées librement.

Dans sa déclaration, le secrétaire général de l'ONU pour rétablir la paix et la sécurité au Timor-Oriental.

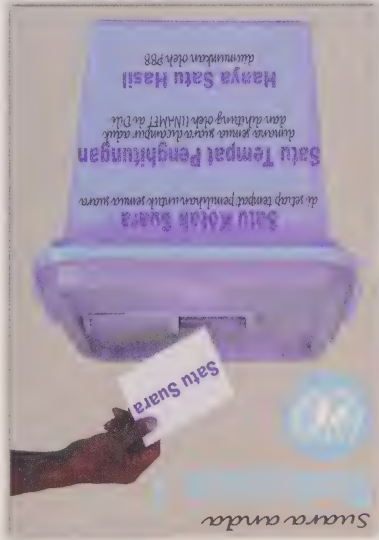
## Le rôle des Canadiens

Pour 26 directeurs du scrutin, directeurs adjoints du scrutin et administrateurs d'élections du Canada, actifs et retirés, le vote s'est avéré le point culminant d'une expérience unique et inoubliable à l'autre bout de la planète. À la demande de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), travaillant sous l'égide de l'ONU, les 26 fonctionnaires électoraux ont été sélectionnés selon leur expertise et leurs capacités parmi une cinquantaine de personnes recommandées par Elections Canada. Ils se sont rendus en Indonésie au début du mois de juillet et sont revenus sains et saufs au Canada deux mois plus tard.

En tant qu'agents électoraux de district (ABD), ils ont supervisé le personnel local qui administrait l'inscription et le vote dans les bureaux de scrutin à l'extérieur du Timor-Oriental, en Indonésie et ailleurs où habitaient des Est-Timorais. Afin de secondar le personnel responsable de l'inscription et du vote dans la région même du Timor-Oriental, aux prises avec une charge de travail beaucoup plus lourde que prévue, la MINUTO a recruté des bénévoles parmi les ABD; sept Canadiens ont été affectés à l'inscription, durant la deuxième moitié de la période, et cinq sont allés prendre les votes.

## Contexte du vote au Timor-Oriental

Le 5 mai 1999, le Portugal, l'Indonésie et les Nations Unies ont conclu une série d'ententes historiques en vue de régler la situation au Timor-Oriental, une ancienne colonie portugaise qui, depuis son annexion à l'Indonésie en 1975, est aux prises avec un violent conflit interne. Les ententes habilitaient le secrétaire général de l'ONU à déterminer, au



Une affiche de l'ONU promet aux Est-Timorais que leur vote au référendum du 30 août sera secret.

## Admissibilité et vote

Avaient qualité d'électeur les personnes âgées de 17 ans et plus qui respectaient l'une des trois conditions suivantes :

- être né au Timor-Oriental;
- avoir au moins un parent né au Timor-Oriental;
- avoir épousé une personne qui répond à l'une des deux conditions précédentes.

Pour être admissibles, les électeurs n'étaient pas obligés de résider au Timor-Oriental ni même en Indonésie. Afin de faciliter l'inscription et le vote à l'extérieur du Timor-Oriental, des centres de scrutin spéciaux ont été ouverts en Indonésie, soit à Jakarta, à Yogyakarta, à Surabaya, à Denpasar et à Ujung Pandang, à Lisbonne (Portugal), à Maputo (Mozambique) et à Macao. D'autres sites ont été établis en Australie, soit à Sydney, à Darwin, à Perth et à Melbourne. Un centre a aussi été ouvert au siège des Nations Unies, à New York.

# Le vote au Timor-Oriental : la contribution des Canadiens

CHRISTINE JACKSON, DIRECTRICE ADJOINTE DES OPÉRATIONS, ÉLECTIONS CANADA

Le 3 septembre 1999, le secrétaire général des Nations Unies (ONU), Kofi Annan, a annoncé au Conseil de sécurité les résultats du référendum du 30 août, dans le cadre duquel des Est-Timorais de partout au monde ont été consultés. Parmi eux, 21,5 % (94 388) se sont prononcés en faveur d'une autonomie au sein de l'Indonésie alors que 78,5 % (344 580) s'y sont opposés, optant ainsi pour la séparation. Faisant preuve d'une détermination et d'un courage exceptionnels, un nombre impressionnant d'Est-Timorais se sont rendus aux urnes. Près de 98 % des électeurs admissibles ont exercé leur droit de vote, une participation sans précédent compte tenu de l'atmosphère d'intimidation qui régnait et de la menace de mort qui planait à tout le moins sur le personnel local de la Mission des Nations Unies au Timor-Oriental (MINUTO).



Une représentante japonaise de l'ONU donne de la formation à un Est-Timorais qui travaillera dans l'un des 200 bureaux de scrutin le jour du vote, le 30 août.



## Prochaines étapes

Le CD-ROM et le site Web ACE constituent des outils novateurs qui sont déjà utilisés par des spécialistes des élections du monde entier. Par exemple, le gouvernement de la Côte d'Ivoire a récemment manifesté de l'intérêt pour trois des neuf sujets comme source de référence en vue de la prochaine élection présidentielle nationale, en l'an 2000. En outre, le matériel a été utilisé par des administrateurs d'élections de divers pays qui préparent des scrutins, notamment le Nigéria, l'Indonésie et la Bosnie. Tout en continuant la traduction des documents ACE, les partenaires poursuivent le travail concernant trois nouvelles sections, portant respectivement sur les médias, la technologie et l'honnêteté en matière d'élections. Ils s'appuient en outre à réaliser des projets de formation en vue d'aider les organismes électoraux à bien utiliser la base de données. Par ailleurs, les partenaires communiquent avec divers spécialistes des élections afin de recueillir leur suggestions de révisions au texte initial, la tenue à jour de l'information demeurant une priorité. ❖



Les partenaires du projet ACE, Nifin Desai, de l'ONU, Bangor Save-Söderbergh, de l'International IDEA, Richard Sowehette, de l'IFES, et le coordonnateur du projet, Harry Neuhold, célèbrent la sortie du CD-ROM ACE.

qui a eu lieu à Ottawa du 11 au 14 avril 1999. Ce document simple à consulter porte sur le CD-ROM et le site Web ACE. Il offre notamment à ceux qui n'ont pas accès à la technologie CD-ROM et à l'Internet un aperçu de l'information disponible, leur permettant de s'adresser au besoin aux organismes partenaires afin d'obtenir des précisions. La première version de ACE (la « version 0 ») constitue une base de données préliminaire qui servira de point de départ à la création d'une source d'information plus complète. Les partenaires ont invité les administrateurs d'élections, les décideurs et les universitaires du monde entier à examiner le matériel ACE. Leurs observations serviront à la tenue à jour et à l'élargissement du produit. Traduction en plusieurs langues

Le matériel ACE a d'abord été rédigé en anglais. Des partenaires ont cependant été créés afin de rendre l'information plus accessible dans le monde. Le 22 octobre 1998, Elections Canada a signé une entente avec les partenaires du projet à New York aux termes de laquelle il se chargerait de traduire la version 0 en français. L'organisme bénéficie du soutien financier de deux autres partenaires canadiens, soit l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le Centre de recherches pour le développement international (CRII). L'*Instituto Federal Electoral*, l'organisme responsable des élections au Mexique, se charge quant à lui de traduire les documents ACE en espagnol, et d'autres partenaires les traduiront en russe.

La traduction de texte en direct pose des défis particuliers. À Elections Canada, l'équipe de traduction a établi un lexique et un glossaire anglais-français sur chaque sujet, en plus d'ajouter des exemples en français et des études de cas provenant de pays francophones. L'équipe devrait avoir terminé la traduction à la fin de décembre 1999. Quatre des neuf sujets sont déjà disponibles sur le site Web ([www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)).

## Traduction en plusieurs langues

inscription des électeurs, éducation de l'électorat, partis politiques et candidats, opérations de vote et dépouillement des votes.

## A quoi servira le matériel?

La nécessité d'un ensemble de renseignements complets et accessibles sur la gamme des approches possibles en matière d'administration électorale – de l'établissement du langage constitutionnel au dépouillement des votes – se fait sentir depuis déjà longtemps.

Le CD-ROM et le site Web ACE marquent un tournant dans la consolidation du processus démocratique. Ils procurent aux administrateurs d'élections, aux législateurs, aux organismes d'aide et aux universitaires du monde entier des analyses, des documents comparatifs et des pratiques exemplaires qui les aideront à étudier, à appuyer ou à organiser des élections libres et équitables. En proposant des façons de réduire les coûts liés à l'administration des élections, la publication contribuera à la pérennité des processus électoraux.

Un guide de l'utilisateur sous forme imprimée a été lancé lors de la Conférence du Réseau mondial des organismes électoraux,

de chacune ainsi que leurs répercussions aux plans administratif et financier. Le document ayant résulté de ces travaux comprend plus de 5 000 pages d'information, soit 3 000 pages de nouveau matériel et 2 000 pages d'études de cas de divers pays, d'échantillons choisis (par exemple des bulletins de vote et des produits d'éducation de l'électorat) et d'autres renseignements utiles, par exemple des bibliographies à des fins de recherche et des liens électroniques vers des sites Web connexes.

Au moment d'établir le plan stratégique, le Comité directeur et l'équipe de gestion du

projet ACE, regroupant des représentants des organismes partenaires, ont adopté divers objectifs : mieux faire connaître les processus électoraux démocratiques; promouvoir la transparence, la responsabilité, l'efficacité et l'efficiency relative aux processus électoraux dans le contexte plus large du développement démocratique; fournir de l'orientation et de nouveaux cadres de référence au personnel électoral et aux décideurs qui souhaitent consolider leurs systèmes électoraux nationaux; favoriser



## Le CD-ROM et le site Web ACE marquent un tournant dans la consolidation du processus démocratique.

Le domaine de l'administration des élections. Ces objectifs ont été atteints grâce à l'information divisée en neuf sujets représentant les principales composantes des élections démocratiques : systèmes électoraux, cadre législatif, administration électoraux, délimitation des circonscriptions électoraux,

Justu'ici, les démocraties naissantes devaient compter sur les connaissances et le savoir-faire de professionnels issus des principaux organismes mondiaux en matière d'administration d'élections. En mettant leur personnel au service des démocraties en devenir qui en avaient besoin, des organismes électoraux comme Elections Canada ont joué un rôle essentiel à la réussite des scrutins dans le monde. Bien que ces spécialistes soient toujours nécessaires, on s'attache désormais à créer et à diffuser des sources d'information électorale dont les administrateurs d'élections peuvent s'inspirer afin d'améliorer eux-mêmes leurs techniques et leurs processus.

Grâce à cette stratégie, des pays qui autrement auraient trouvé difficile d'assumer les coûts de leur processus électoral sans l'aide de donateurs internationaux peuvent maintenant accroître de façon significative leur efficacité économique et administrative. Cette approche axée sur l'information renforcera la nature durable des élections dans les nouvelles démocraties.

## Qu'est-ce que le projet ACE?

Reconnaissant l'ampleur des progrès possibles de la démocratie dans le monde et le peu de sources d'information disponibles, l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IIDEA), l'International Foundation for Election Systems (IFES) et le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA) se sont associés en 1997 afin de développer la toute première encyclopédie en direct sur l'administration et le coût des élections. Lancé aux Nations Unies en 1998, le projet de CD-ROM et de site Web ([www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)) a réuni des organisations internationales d'avant-garde en vue de produire une source d'information complète sur l'administration des élections, y compris de l'information sur les nombreuses solutions électoraux disponibles, les avantages et les inconvénients

A lors qu'ils se concentrent sur le prochain millénaire, les administrateurs d'élections du monde entier peuvent aussi célébrer les progrès des dernières années. Après la chute du Mur de Berlin, en 1989, on est en effet parvenu à organiser et à conduire des centaines d'élections qui auraient été simplement inimaginables pendant la guerre froide.

MICHAEL BODA  
DIRECTEUR ADJOINT (RESSOURCES DOCUMENTAIRES), IFES  
ET  
DOMINIQUE-CHRISTINE TREMBLAY  
ANCIENNE AGENTE DE PROJET (COMMUNICATIONS), ÉLECTIONS CANADA

# Le projet ACE : l'assistance électorale axée sur l'information





## Rôle consultatif

(UNIORE) et son Centre d'aide et de promotion électorale (CAPEL). Elections Canada a également organisé trois conférences trilatérales qui ont réuni des représentants des États-Unis, du Mexique et du Canada, dont l'une s'est déroulée à Ottawa en 1995. En 1998, l'organisme a été l'hôte de la quatrième Conférence de l'UNIORE, qui réunissait des dirigeants d'organismes électoraux des trois Amériques. En avril 1999, il a tenu la première conférence du Réseau mondial des organismes électoraux. De plus, comme on l'a déjà vu, Elections Canada a été l'un des membres fondateurs du PDDE.

Au cours des années à venir, Elections Canada compte élargir son rôle consultatif en réalisant des initiatives conjointes avec des administrateurs électoraux étrangers. L'organisme voit ces initiatives comme un excellent moyen d'échanger de l'information axée sur les connaissances et le savoir-faire et de créer de nouveaux partenariats avec diverses organisations et le secteur privé. Elles favorisent aussi la réalisation de projets à long terme ayant une valeur stratégique, non seulement immédiate-ment avant une élection, mais entre les élections, lorsque les pressions opérationnelles ne prennent pas sur le développement à long terme.

En somme, le Canada continuera vraisemblablement de mettre à profit ses ressources pour appuyer diverses activités électorales à la demande de nombreuses organisations du monde entier, de manière à répondre aux besoins changeants en matière de démocratie. ✕



Montréal, 1989.

bilatéraux et multilatéraux avec les organismes électoraux de divers pays.

Bien que le but premier d'Elections Canada soit d'appuyer les objectifs de la politique extérieure du Canada, l'organisme est pleinement conscient que ses activités internationales lui sont profitables, puisqu'elles lui permettent de perfectionner les aspects techniques et professionnels de son savoir-faire aux fins de l'administration des élections au Canada.

Ces dernières années, Elections Canada a entrepris un large éventail d'activités sur la scène internationale. Les initiatives d'assistance de pays à pays ont donné lieu, depuis 1990, à plus de 300 missions professionnelles, techniques ou d'observation à l'étranger. Ces missions visaient divers objectifs : prestation de conseils sur la législation électorale et constitutionnelle; formulation d'avis sur tous les aspects de l'administration du processus électoral; conduite d'évaluations préélectorales; prestation d'assistance et de conseils techniques; préparation de matériel et de documents électoraux; formation du personnel électoral; élaboration et conduite de programmes d'éducation de l'électoral;

En outre, l'organisme participe activement à différents forums internationaux, comme le Council on Governmental Ethics and Laws (COGEL), l'Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEO), l'International Association of Clerks, Records, Election Officials and Treasurers (IACREOT), l'International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) – dont le directeur général adjoint des élections – Services internationaux d'Elections Canada, Ron Gould, est un des dirigeants, l'IFES – dont le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, est membre du comité d'administration et coprésident du comité consultatif international; ainsi que l'Union interaméricaine des organismes électoraux

Ce partenariat novateur illustre la réorientation du travail de la communauté internationale en vue de soutenir la démocratie dans le monde. Le PDDE est une création conjointe de cinq organisations : *International Foundation for Election Systems* (IFES), une organisation non gouvernementale internationale et non partisane qui a réalisé des activités liées à la démocratie et à l'orientation dans plus de 100 pays depuis 1987; *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IIDEA), une organisation intergouvernementale fondée en 1995 afin de promouvoir la démocratie durable et d'établir des normes et des lignes directrices en matière d'administration électorale; la Division de l'assistance électorale


organisationnel.

## La mise en commun des ressources

(Canada à Ottawa.

tenue par Elections Réseau mondial des premières rencontres du dans la foulée de la été constituée en avril 1999, (PDDE). Ce Partenariat a démocratique et électoral pour le développement fondateur du Partenariat son rôle comme membre de l'organisme et, surtout, activités internationales Témoign l'éventail des coopération électorale. L'assistance électorale à la pas hésité à passer ainsi de Elections (Canada n'a évolution de l'électorat. besoins en constante leurs institutions aux d'adapter leurs systèmes et des autres, en vue tirer profit de l'expérience

devraient s'efforcer – et s'efforcent déjà – de les plus anciennes et les mieux établies l'échelle internationale. Même les démocraties terme de la collaboration et du partage à Cela n'empêche en rien la poursuite à long



Ce partenariat novateur illustre la réorientation du travail de la communauté internationale en vue de soutenir la démocratie.

D'une façon générale, le Partenariat dans divers domaines d'intérêt. organiser des détachements de spécialistes même esprit, il pourrait démocratique. Dans le tribune à la promotion électoraux qui con- ments et les processus sur les systèmes, les instru- langues des textes portant faire publier en plusieurs En outre, le PDDE pourrait les valeurs démocratiques, partager le savoir-faire et et bilatérales visant à internationales, régionales également les discussions niveau. Il encouragera des colloques de haut ainsi qu'à des cours et à de coopération technique leur savoir-faire et leurs spécialistes en matière Mexique et à Elections Canada, ils mettront d'assistance technique. Quant à l'IFE du sur la promotion et le parrainage d'initiatives L'IFES, l'IIDEA et la DAENU se concentreront

La participation d'Elections Canada au PDDE s'inscrit dans le cadre des activités interna- tionales de l'organisme. Elections Canada souhaite appuyer la position du Canada comme ardent défenseur de l'avancement de la démocratie dans le monde. La politique internationale est menée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce interna- tional (MAECI) et par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Quant à Elections Canada, il contribue essentiellement à la mise en application de cette politique, sur demande du MAECI ou de l'ACDI. Leur requêtes concernent généralement des délégations étrangères en visite au Canada. Elections Canada participe aussi activement aux organisations internationales qui font la promotion de la démocratie et a noué des liens

La participation d'Elections Canada au PDDE s'inscrit dans le cadre des activités interna- tionales de l'organisme. Elections Canada souhaite appuyer la position du Canada comme ardent défenseur de l'avancement de la démocratie dans le monde. La politique internationale est menée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce interna- tional (MAECI) et par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Quant à Elections Canada, il contribue essentiellement à la mise en application de cette politique, sur demande du MAECI ou de l'ACDI. Leur requêtes concernent généralement des délégations étrangères en visite au Canada. Elections Canada participe aussi activement aux organisations internationales qui font la promotion de la démocratie et a noué des liens

## À l'appui de la politique canadienne

avec d'autres états et organisations. tant bilatérales que multilatérales, de concert des activités électorales et de démocratisation, chaque organisation est libre de prendre part à structurée entre les cinq membres fondateurs, ouvert sur le monde. En plus de la coopération des organismes électoraux. Le PDDE sera développement de l'expertise institutionnelle emploi et de créer des synergies propices au l'assistance électorale afin d'éviter le double organisations internationales offrant de s'attacheront à compléter le travail des autres étrangères. Ensemble, les partenaires électorale au service des démocraties leur savoir-faire et leurs spécialistes en matière Mexique et à Elections Canada, ils mettront d'assistance technique. Quant à l'IFE du sur la promotion et le parrainage d'initiatives L'IFES, l'IIDEA et la DAENU se concentreront Canada.

tradition des élections dans ce pays; et Elections l'organisme non partisan chargé de l'adminis- tration des élections dans ce pays; et Elections l'assistance électorale à de nombreux pays; l'Institut Federal Electoral (IFE) du Mexique,



# LA CONSOLIDATION DES PROGRÈS DÉMOCRATIQUES

## Élections Canada sur la scène internationale

FRANCE DEMIANENKO, DIRECTRICE ADJOINTE DES SERVICES INTERNATIONAUX, ÉLECTIONS CANADA



Photo: Damoupe Christine Jambouy

Aux urnes à l'élection présidentielle de 1996 au Bénin.

**A**u cours de la dernière décennie, la communauté internationale a sensiblement réorienté ses efforts visant à soutenir l'épanouissement de la démocratie dans le monde. Dans le passé, il s'agissait d'instaurer ce concept dans d'anciens états totalitaires qui tenaient leurs premières élections libres. Aujourd'hui, on s'attache plutôt à consolider les processus et les institutions démocratiques des pays qui ont déjà accepté et mis en application le principe des scrutins justes et équitables.

Pour renforcer la démocratie, il faut d'abord assurer l'exercice d'une saine gestion démocratique. Ce faisant, on permet à une plus grande partie de la population de voter, en plus d'accroître la transparence du gouvernement face aux électeurs. La consolidation de la démocratie exige en outre que tous les pays se dotent de processus, de systèmes et d'institutions démocratiques autonomes à long terme, tant au plan politique que financier. Dans ce contexte, l'assistance électorale internationale est désormais considérée, à juste titre, comme une mesure temporaire. L'objectif est d'amener tous les états à devenir autonomes en matière de démocratie.



Dans le contexte de la démocratisation qui fait suite à la guerre froide, les élections et la gestion électorale ont transcendé les frontières nationales pour devenir des entreprises à caractère international, dans deux sens au moins. Le premier concerne l'aide politique, financière et technique émanant de gouvernements et d'organisations internationales. Quant à l'autre, il s'agit du maillage professionnel entre les autorités electorales de diverses régions et de divers pays.

La communauté internationale a joué toute une série de rôles différents dans le processus de la démocratisation mondiale. Son intervention est généralement considérée comme utile pour ce qui est de faciliter le processus de démocratisation et, en particulier, la mise en place d'organes électoraux. Dans les situations très critiques, il est arrivé à la communauté internationale de prendre littéralement en main l'organisation des élections (p. ex., la mission de l'ONU au Cameroun et l'actuelle mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine). Dans d'autres cas, elle a été l'un des grands acteurs de l'organisation des élections, dans le contexte de l'application d'accords de paix (p. ex., au Salvador, au Mozambique ou en Haïti). Il est généralement reconnu (et d'ailleurs des documents le prouvent) que, faute d'une intervention de la communauté internationale, ces élections n'auraient pas pu avoir lieu. Plus couramment, c'est une aide internationale financière et technique qui est accordée aux autorités nationales pour leur permettre d'organiser leurs élections dans les démocraties naissantes et nouvelles. Cette forme d'aide est généralement considérée comme appropriée et même décisive dans certains pays. Au fil du temps, lorsque les organes électoraux s'améliorent sur les plans organisationnel et opérationnel, ils deviennent beaucoup moins tributaires du soutien administratif, gestionnel ou opérationnel, même s'ils continuent de demander des conseils techniques et de l'aide financière pour tenir leurs élections ou pour d'autres raisons

liées à la gouvernance. Il importe de citer ici des pays comme l'Australie, le Canada, l'Espagne et l'Uruguay, dont les autorités electorales nationales sont particulièrement actives pour ce qui est d'aider d'autres autorités electorales, au moyen d'initiatives institutionnelles et dans le cadre de missions internationales, en assurant la contribution de fonctionnaires électoraux de haut niveau à titre de personnes-ressources.

Un autre phénomène, différent mais connexe, est celui de la récente expansion des associations professionnelles internationales d'autorités electorales dans plusieurs régions du monde. Dans les Amériques, il existe un certain nombre de telles organisations : l'Association des institutions electorales d'Amérique centrale et des Caraïbes (*Asociación de Organizaciones Electorales de América Central y el Caribe*), créée aux termes du Protocole de Tikal; l'Association des tribunaux électoraux latino-américains, créée aux termes du Protocole de Quito; et l'Union interaméricaine des organismes électoraux (*Union Interamericana de Organismos Electorales*), qui intègre les deux premières et le Canada. Dans l'Europe de l'Est et du Centre, de même qu'en Afrique, deux régions en voie de démocratisation, des associations ont également été créées sous les auspices de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES). Ce sont : l'Association des responsables d'élections d'Europe centrale et de l'Est (ACEEP), établie en 1991, et l'Association des autorités electorales d'Afrique (AAEA), à laquelle ont souscrit 14 pays de la région et qui a été créée en 1997. En Asie, on retrouve l'Association des autorités electorales d'Asie (AAEA). Quant à la région du Pacifique, elle a aussi son association, l'Association of Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators (PIANZEA). Outre cela, il existe une association des responsables d'élections du Commonwealth et deux organes internationaux ayant leur siège aux États-Unis : l'International Association of Clerks, Recorders, Election Officials and Treasurers (IACREOT) et l'International Institute for Municipal Clerks (IIMC). Tous ces groupements

## NOTES

1. PINTOR, Rafael López. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Programme des Nations Unies pour le développement, New York, 1999.
2. « International Workshop on Electoral Management Bodies as Institutions of Governance », *Communications et conclusions*, Mexico, du 26 au 29 mai 1999.
3. IDEA, ONU, IFES. *Projet Administration et coût des élections (ACE)*, CD-ROM réalisé au Canada, 1998.
4. GOULD, Ron. « New Technologies of Modernization in Electoral Administration », document présenté lors de la conférence *Initiële Asian Democracy in Transition: Symposium on Asian Elections in the 21st Century*, à Manille, Philippines, 1997. Aussi, « International Workshop on Electoral Management Bodies as Institutions of Governance », communication de Jean-Pierre Kingsley lors de la séance sur les nouvelles technologies, Mexico, du 26 au 29 mai 1999.

## Conclusion


Les organismes électoraux façonnés selon un modèle institutionnel axé sur l'indépendance et la permanence apportent une contribution importante à la démocratie et à la règle de droit. Dans un certain nombre de cas, la performance exceptionnelle des responsables d'élections a été soulignée. Le plus souvent, toutefois, la preuve que leur rôle est important provient d'expériences négatives, associées à des élections mal gérées qui ont dégradé le caractère légitime des nouveaux systèmes démocratiques. Même si l'indépendance et la permanence, lorsqu'elles sont effectivement mises en œuvre, ne suffisent pas en elles-mêmes à garantir le caractère libre et équitable des élections, elles créent de meilleures occasions d'améliorer la transparence et la confiance du public et, par conséquent, de protéger le droit de suffrage, aussi bien aux étapes précoces de la démocratisation que dans l'aventure prévisible. Elles peuvent également améliorer l'efficacité technique du processus électoral. ❧

maintenance.

système que n'a été  
 mentionnée aucune  
 méthode jusqu'à  
 maintenant pour l'étude  
 comparative des dépenses  
 électorales, comme l'illus-  
 tre abondamment le  
 projet Administration et  
 coût des élections ACE et  
 le document du PNVD.  
 Néanmoins, quelques  
 conclusions préliminaires  
 peuvent être tirées à partir  
 des données concernant  
 quelque 50 pays recuei-  
 lées pour ce document.  
 L'un des grands facteurs  
 dignes de mention en ce  
 qui concerne la variation  
 des coûts réside dans  
 l'ampleur de l'expérience  
 antérieure d'élections  
 multipartites. En effet, des  
 écarts considérables sont  
 constatés dans les dé-  
 penses électorales entre  
 les scrutins tenus dans les  
 démocraties stables, dans  
 les systèmes en transition  
 dans le cadre d'opérations  
 spéciales de maintien de la paix.  
 Lorsqu'ils sont tenus dans  
 un pays possédant une longue  
 expérience des élections mul-  
 tipartites, ces scrutins contiè-  
 nent généralement moins cher  
 que ce type d'opération représente une  
 entreprise nouvelle. Fait in-  
 téressant, cette tendance se  
 vérifie quelque soit la région  
 du monde, le niveau de dé-  
 veloppement économique et le  
 fait que

matériel de haute technologie. Deuxièmement, pour ce qui touche à la concentration du pouvoir : quel que soit le modèle d'administration officiellement défini par la loi, deux grands facteurs entraînent la nécessité d'une certaine décentralisation. Le premier réside dans la nature massive des élections, le second concerne la tenue d'élections locales dans presque toutes les démocraties. Quel que soit le niveau de développement économique et culturel d'une société, en réalité, le suffrage universel réel tend à être la règle. Par conséquent, les élections sont devenues véritablement une entreprise massive. Théoriquement, la bonne gestion des services électoraux devrait reposer sur un pouvoir décisionnel dispersé. Par ailleurs, c'est le plus important, les élections locales sont devenues un phénomène universel, pour lequel il

Les nouvelles technologies pour améliorer l'accès des systèmes électoraux, aussi sur le marché transparent de consultation



aut des organes électoraux locaux et régionaux possédant un certain degré d'autonomie. Contrairement aux démocraties d'aujourd'hui existent que les autorités politiques de tous les niveaux soient élues au scrutin populaire. Par exemple, dans la majeure partie de l'Amérique latine, les maîtres et les gouverneurs ont été élus au scrutin populaire direct pour la première fois

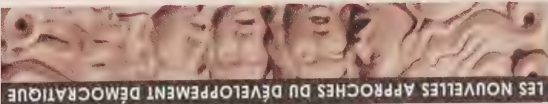
Les nouvelles technologies en elles-mêmes ne pourront améliorer l'intégrité et l'acceptabilité des systèmes électoraux. Il faudra aussi surmonter le manque de transparence et de confiance.











LES NOUVELLES APPROCHES DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

# Les défis des autorités électorales dans les nouvelles démocraties

RAFAEL LÓPEZ PINTOR

PROFESSEUR, DÉPARTEMENT DE SOCIOLOGIE,

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (ESPAGNE)

CONSEILLER PRINCIPAL EN RECHERCHE,

IDEA INTERNATIONAL



Depouillement des bulletins de vote à l'élection présidentielle de 1996 au Bénin.

Photo: Associated Press/Imagis

Dans les démocraties nouvelles et naissantes, la gestion des élections présente un défi considérable. L'intégrité du droit de suffrage, à ce stade initial de la démocratisation, doit être assurée par des autorités indépendantes des partis politiques, capables de satisfaire aux normes internationales de bonne pratique. La multiplication des élections multipartites sur tous les continents a entraîné l'apparition d'une nouvelle réalité qui mérite un examen approfondi de la part des analystes et des praticiens. L'objectif du présent article est d'explorer davantage cette nouvelle réalité, dans la ligne du document que j'ai publié récemment sous les auspices du Programme des Nations Unies pour le développement, au sujet des organismes de gestion et des institutions de gouvernance des élections<sup>1</sup>.

Comme l'affirmait la déclaration de clôture d'un récent séminaire international sur cette question : Nous sommes à l'ère de la démocratie. L'élément essentiel du processus démocratique réside dans la tenue périodique d'élections libres et équitables, pour lesquelles l'existence d'organes de gestion des élections, qui soient à la fois politiquement légitimes et techniquement efficaces, est une condition nécessaire. En tant que fondement de la démocratie, les élections constituent le moyen le plus évident pour la population d'accéder au processus démocratique et aux institutions d'un gouvernement représentatif. En conséquence, la présence d'organes de gestion des élections adéquats s'avère cruciale pour que le processus électoral puisse se développer de manière intégrée, transparente et responsable.

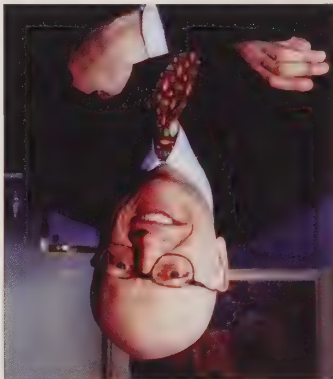
## Les nouvelles approches du développement démocratique

**P**endant de nombreuses années, les Canadiens ont été des participants respectés aux élections tenues par de nouvelles démocraties du monde entier. Il s'agissait initialement de contribuer à l'introduction de la démocratie par l'entremise du processus électoral. Mais la situation a changé. Plusieurs anciens États totalitaires tiennent aujourd'hui des élections démocratiques sur une base régulière. Par conséquent, notre participation se concentre désormais sur le développement et la consolidation des processus et des institutions démocratiques dans des pays qui ont déjà tenu leurs premières élections. Notre objectif est maintenant de soutenir les jeunes démocraties qui s'efforcent d'acquiescer leur autonomie en matière électorale.

C'est dans cet esprit que de nombreux partenariats bilatéraux et multilatéraux ont été conclus entre Elections Canada, des administrations électorales étrangères et des organisations électorales internationales. Ces partenariats bénéficient tant au Canada qu'aux autres pays.

Ce deuxième numéro de *Perspectives électorales* explore divers aspects du processus de démocratisation. Il examine la contribution d'Elections Canada dans le monde, notamment par l'entremise du Partenariat pour le développement démocratique et électoral (PDDÉ), qui a été créé plus tôt cette année. Ce projet de coopération internationale vise le développement d'institutions clés et d'activités bilatérales et multilatérales mieux orientées. En outre, dans le cadre du projet ACE, des organisations internationales et Elections Canada ont uni leurs efforts pour établir une source d'information électorale encyclopédique offerte sur un site Web, sur CD-ROM et sous forme imprimée. Les Canadiens et les Canadiennes ont de quoi être fiers de leur contribution. J'espère que les articles contenus dans ces pages favoriseront les discussions et soutiendront l'esprit de collaboration qui s'intensifie entre les organismes électoraux et leurs différents partenaires. Je tiens à remercier que je prends toujours connaissance avec intérêt de vos observations. ✕

Jean-Pierre Kingsley  
Directeur général des élections



Jean-Pierre Kingsley



# Table des matières

VOL. 1 • N° 2 • NOVEMBRE 1999

## Message du directeur général des élections

### Les nouvelles approches du développement démocratique

#### 2 Les défis des autorités électorales dans les nouvelles démocraties

Rafael López Pintor

Assurer l'intégrité du droit de vote dans les débuts d'une démocratie

#### 7 La consolidation des progrès démocratiques

Franco Demjanenko

Élections Canada concentre ses activités internationales en vue d'aider les nouvelles démocraties à développer la viabilité de leurs institutions et systèmes électoraux

#### 10 Le projet ACE

Michael Boda et Dominique-Christine Tremblay

Sur la voie de l'assistance électorale informatisée : la création d'une encyclopédie en direct

#### 13 Le vote au Timor-Orientel : la contribution des Canadiens

Christine Jackson

Les expériences inoubliables de quelques-uns des vingt-six Canadiens qui ont aidé à superviser l'inscription et le vote cet été

#### 18 La participation électorale au Canada

Tony Coulson

Constatations d'une étude sur les élections canadiennes menée en 1997

#### 22 Les dépenses des tiers : analyse de l'Étude sur l'élection

Tony Coulson

#### 24 Le pouvoir du peuple

Robert A. Patterson

L'expérience unique de la Colombie-Britannique face à la nouvelle loi provinciale sur la révocation

#### 27 Agnès Macphail : la première femme élue à la

#### Chambre des communes du Canada

Wayne Brown

L'élection de 1921 qui l'a fait passer à l'histoire s'est peut-être avérée moins difficile que son expérience à Ottawa par la suite

#### 32 En bref

#### 35 Faits électoraux

Wayne Brown

Les principales étapes de l'évolution du droit de vote fédéral depuis la Confédération

## LA COUVERTURE

Éleanor Milne, Chris Fairbrother et Marcel Joannisse

Le Vote (1979-1980)

Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm, Chambre des communes, Ottawa

Le Vote est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre lettres aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entourent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Can-na-do ».

Perspectives électorales est une publication préparée par Élections Canada. Elle est publiée en anglais et en français tous les six mois. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les politémarques, le personnel d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Élections Canada. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les ordres et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de Perspectives électorales, mais d'adresser les photos aux bureaux de Perspectives électorales, nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les recevons, nous nous réservons le droit de les modifier, ou de les utiliser, pour des raisons d'espace ou de durée.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Rédaction, Perspectives électorales, Élections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6.

#### RÉDACTEURS

WAYNE BROWN

ALAIN PELLETIER

GESTIONNAIRE

SERVICES DE PUBLICATION

FRANÇOISE DALPOND

ADJOINT À LA GESTIONNAIRE

SERVICES DE PUBLICATION

CHANTAL JACOB

COMITÉ DE RÉDACTION

FRANÇOISE DALPOND

CHRISTINE JACKSON

CHANTAL JACOB

CAROL SÉGUIN

NANCY SMITH

MICHEL THIBAUDEAU

CONCEPTION GRAPHIQUE

ACCURATE

PERSONNEL DE PRODUCTION

INDRA ANAND

CAROLINE BOUCHARD

PIERRE GREMER

TERESINHA DA SILVA

MARIE-JOSÉE GUERTIN

MARIE-JOSÉE LEURY

PAMELA MARJERISON

LYNE MATHIEU

POUR PLUS DE RENSEIGNEMENTS, VEUILLER COMMUNIQUER AVEC ÉLECTIONS CANADA :

TÉLÉPHONE :

1 800 INFO-VOTE (1 800 463-6868)

SIÈGE WEB :

http://www.elections.ca

© ÉLECTIONS CANADA 1999

N° DE CATALOGUE : SE2-1/1999-2

ISSN 1488-3538

EC 91821

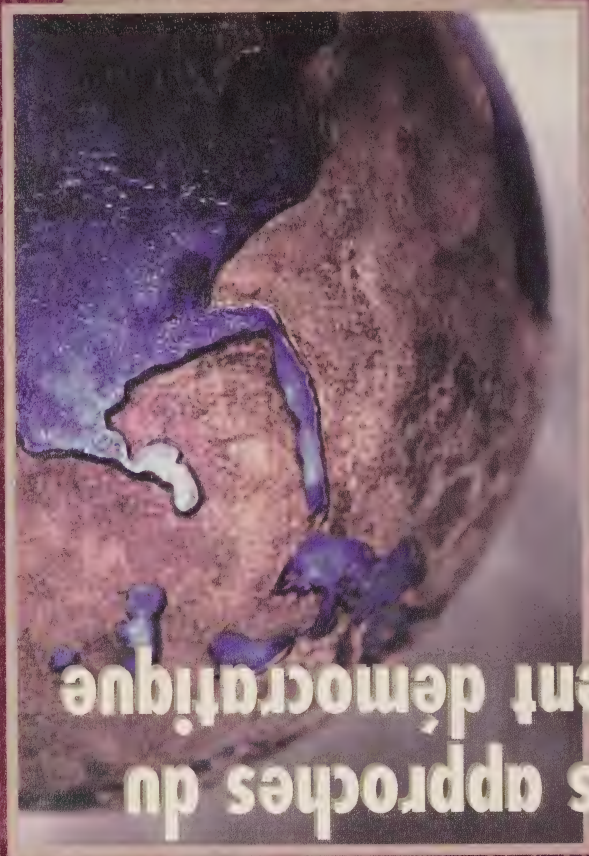
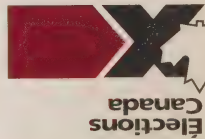
TOUTS DROITS RÉSERVÉS

IMPRIMÉ AU CANADA



# Perspectives ÉLECTORALES

UN MAGAZINE PUBLIÉ PAR ÉLECTIONS CANADA AFIN DE PROMOUVOIR L'EXCELLENCE ET LE LEADERSHIP EN MATIÈRE ÉLECTORALE



## Les nouvelles approches du développement démocratique

La participation  
électorale au Canada

Agnes Macphail :  
la première femme  
élue à la Chambre  
des communes  
du Canada







www.elections.ca

# ELECTORAL Insight

A MAGAZINE PRODUCED BY ELECTIONS CANADA TO PROMOTE EXCELLENCE AND LEADERSHIP IN ELECTORAL MATTERS

CA1  
EO  
- E43

## Technology in the Electoral Process

The Impact of  
the Internet on  
Elections

Leonard Marchand:  
The First Status Indian  
Elected to Canada's  
Parliament





# Contents

VOL. 2 • NO. 1 • JUNE 2000

- 1 The Chief Electoral Officer's Message**
- 2 Technology in the Electoral Process**
  - 2 The Feasibility of Electronic Voting in Canada**

The potential for voting by telephone, electronic kiosk and the Internet, condensed from a report by KPMG/Sussex Circle
  - 6 Voting by Internet in the United States**

Marc Chénier and Wayne Brown

The first steps in American on-line voting include a historic vote in Arizona
  - 9 The Impact of the Internet on Canadian Elections**

Tom McMahon

An analysis of how political Web sites and election advertising on the Internet may affect voters at the next general election
  - 16 Campaigning on the Internet: To Regulate or Not?**

Kenneth P. Doyle

In this presidential election year, the U.S. Federal Election Commission faces the question of whether its campaign financing law can be applied to the Internet
  - 21 Permanent List of Electors: The Quebec Experience**

Monique Michaud

How the province saves time and money producing a more reliable list
- 25 Leonard Marchand: The First Status Indian Elected to Canada's Parliament**

Wayne Brown

His first election in 1968 would lead to twenty-five years in the House of Commons and Senate of Canada
- 29 Electoral News in Brief**
- 32 Electoral Facts**

Wayne Brown

A guide to the growing number of Web sites with electoral and related information

## THE COVER

Eleanor Milne, Chris Fairbrother and Marcel Joannis  
*The Vote* (1979-1980)

Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm, House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture on the east wall of the House of Commons chamber, shows four heads with flowing hair whose mouths shape, in song, the first syllables of Canada's national anthem, "O-Can-a-da".

*Electoral Insight* is prepared by Elections Canada and is published biannually. *Electoral Insight* is intended for those interested in electoral and related matters, including parliamentarians, officials of international and domestic electoral management bodies, election officers and academics. The opinions expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be of interest to *Electoral Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed. If used, submissions will be edited for length and clarity as necessary.

Please address all contributions and letters to the Editor, *Electoral Insight*, Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada K1A 0M6.

## EDITORS

WAYNE BROWN  
ALAIN PELLETIER

## PUBLICATIONS MANAGER

FRANCINE DALPHOND

## EDITORIAL COMMITTEE

WAYNE BROWN  
RÉMI CHAPADEAU  
FRANCINE DALPHOND  
CHRISTINE JACKSON  
ALAIN PELLETIER  
CAROL SÉGUIN  
NANCY SMITH  
MICHEL THIBAudeau

## GRAPHIC DESIGN

ACCURATE

## PRODUCTION STAFF

INDRA ANCANS  
PIERRE CREMER  
TERESINHA DA SILVA  
JEAN DESLAURIERS  
GINETTE GRONDIN  
MARIE-JOSÉE GUERTIN  
CÉCILE LAMIRANDE  
MARIE-JOSÉE LEURY  
JOHANNE MARCEAU  
PAMELA MARJERRISON

## FOR MORE INFORMATION, CONTACT ELECTIONS CANADA:

TELEPHONE:  
1 800 INFO-VOTE (1 800 463-6868)

WEB SITE:  
<http://www.elections.ca>

© ELECTIONS CANADA 2000

CATALOGUE NO.: SE2-1/2000-1

ISSN 1488-3538

EC 91822

ALL RIGHTS RESERVED

PRINTED IN CANADA



## Technology in the Electoral Process

New technology has already made possible significant advances in electoral systems around the world, and many more improvements are on the horizon. The attraction here is not technology for technology's sake. The real aim is to reduce the cost of elections to taxpayers, increase access to and participation in the electoral process, and make election financing more transparent.



Jean-Pierre Kingsley  
Chief Electoral Officer of Canada

In my view, we should also develop greater expertise with technology if we want the electoral process to remain relevant to young Canadians for whom technology is an accustomed and natural tool. Today's young people, aged 18 to 24, are the age group that participates least in voting at the federal level. This group should, in fact, have a higher participation rate, since government decisions will have as great an impact on them and their future as on other electors.

Elections Canada has now computerized virtually all of its functions, except the act of voting and the counting of the votes. One major technological advance is the National Register of Electors, a database of Canadians qualified to vote, which is used to produce the preliminary lists of electors for federal electoral events and to assist the production of lists for provincial, territorial, municipal and school board elections, when requested. Elections Canada is also a leader in the use of geographic information systems technology and the production of digitized electoral maps. Developments in georeferencing and geo-coding will enable us to identify each elector's address on a national digital road network, placing it in the correct electoral district and polling division.

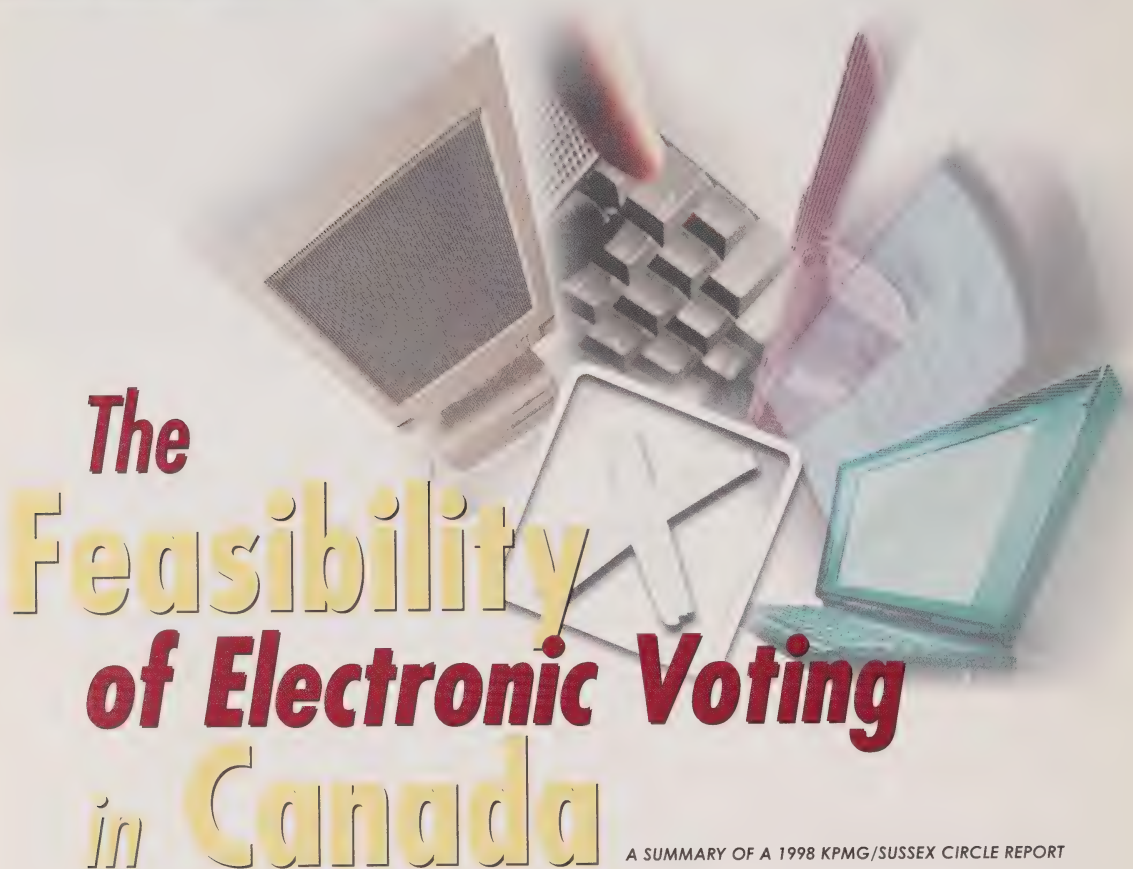
Technology serves us in other ways too, the most visible being electoral Web sites with extensive information about access to the electoral system, electoral legislation, and the financial reports of political parties and candidates. Canadian media benefit greatly from the accrued availability of the data. Moreover, the proportion of Canadians with access to the Internet has grown dramatically and will likely continue to do so.

This third edition of *Electoral Insight* explores various aspects of the present use and future potential of technology in elections. It includes information about the feasibility of electronic voting in Canada, the potential impacts of electoral advertising on the Internet and political party Web sites, and a guide to the location and contents of the many electoral agency Web sites. We have also looked to other jurisdictions for insight, as in the article about the questions facing the U.S. Federal Electoral Commission as it reviews the rules for campaigning on the Internet and another regarding Quebec's experience with a permanent list of electors.

As always, I trust the articles in this edition will encourage discussion. I welcome your comments and suggestions for new topics to explore. ✕

A handwritten signature in black ink that reads "Jean-Pierre Kingsley". The signature is fluid and cursive, with the first name and last name clearly distinguishable.

Jean-Pierre Kingsley



# *The* **Feasibility** *of Electronic Voting* *in Canada*

A SUMMARY OF A 1998 KPMG/SUSSEX CIRCLE REPORT

Parliament recently passed Bill C-2 that would allow the Chief Electoral Officer to study alternative means of voting and to devise and test an electronic voting process for future use. The actual use of such a new process in an official election would require the prior approval of the committee of the House of Commons that normally considers electoral matters.



In 1998, Elections Canada commissioned KPMG/Sussex Circle to examine the implications of information technology for the voting process in Canada. The following is condensed from their report.

Technology in the voting process is a subject that legislators and citizens are beginning to explore seriously both in Canada and abroad. The electoral process at the federal level in Canada is one of the most efficient and respected in the world, and Canada is among the most technologically advanced countries. It is appropriate, therefore, that Canadian parliamentarians be in a good position to consider the issues raised by the new voting technologies and to assess their potential for improving the accessibility and efficiency of the voting process.

## The election environment

KPMG/Sussex Circle's first task was to identify the forces and factors that have changed, or may imminently change, the environment in which elections are conducted in Canada. These forces include changes in the attitudes, perceptions, expectations and voting habits of Canadians, and the effects of information and communications technology on our electoral environment.

It was noted that Canadians are increasingly using new information technologies in many dimensions of their lives, from banking to shopping to gathering information and expressing their views. Moreover, one-third to one-half of Canadians surveyed at the time of the last federal election in June 1997 indicated they would be prepared to use one or more new voting technologies. This finding was borne out in focus group discussions conducted in conjunction with the study. KPMG/Sussex Circle also found that Canadians see the new technologies as potentially increasing their choices in the

timing and method of voting. That is, they regard electronic voting as a means of increasing the ease and accessibility of voting, rather than as a wholesale substitute for the traditional method of balloting.

## Voting technologies

KPMG/Sussex Circle also examined the opportunities offered by new voting technologies to enhance the accessibility of the voting process to Canadians. In the course of assessing those technologies, it reviewed Canadian and international experiences and found that the rhetoric of innovation in this area has so far greatly exceeded the results. Despite the talk, few jurisdictions have actually gone very far in implementing new voting technologies, though a number have launched pilot projects or at least made it legally possible to begin such experiments. The key point here is that none of the new technologies has yet been adequately tested in a way that would satisfy the requirements of electoral democracy in Canada.

In its review, KPMG/Sussex Circle examined a range of current voting technologies, including telephone, Internet, cable, kiosk and ATM (automatic teller machine) devices, portable data capture devices (both digital and cellular), smart cards and other personal identifier devices. It concluded that three technologies offer the greatest potential utility to Canadians because of their wide accessibility and public acceptance. These are the electronic kiosk, the telephone and the Internet. It modelled those three technologies against a detailed model of the current manual voting process.

## Voting by telephone

Many technologically assisted voting options require the elector to have some unique identifier recognizable by the voting system. A personal identification number

(PIN) similar to that issued by financial institutions for the use of debit or credit cards has been used in some past political party leadership contests. PINs can be assigned to registered electors on a random basis and sent in secure mail envelopes. There are well-established PIN print and mail routines generally accepted and used by all major financial institutions and others.

Use of the telephone to increase access to the voting process is an attractive option for a number of reasons, including the near universal presence of telephones in Canadian households, public familiarity with the device, and the fact that an elector would not need to go to a polling station to vote. For these reasons, telephone voting is the most viable of the three voting options assessed.

The main challenges to telephone voting include system limitations, providing access for electors with disabilities, electors whose language is not English or French, electors with rotary dial telephones who could not take advantage of this option, and the issuance of PINs to electors.

Canadian telephone companies are updating analog telephone switches across the country to digital switches, which have much greater capacity to handle the large volume of election day calls.

A number of ballot options are available. For example, electors could listen to a list of candidates and their respective selection codes, or electors could be prompted to enter the selection code of their chosen candidate from a paper ballot or other information provided to them before election day.

## Voting by kiosk

The experts interviewed by KPMG/Sussex Circle regarded this option as technologically viable, given the maturity of the technology and the availability of public networks (such

as the Interac network of banking machines), which could be used for voting purposes. While the use of publicly available networks is attractive from a cost-effectiveness perspective, it opens up a host of issues associated with security and secrecy. As a result, KPMG/Sussex Circle focused its efforts on assessing terminals that could be placed in polling stations, and portable terminals that could be used in acute care and mobile settings. Its study concluded that the cost of deploying this technology will result in only selective and limited use in Canada.

As with the telephone, there are a number of ballot options available for voting by kiosk or Internet. For example, electors could be prompted to enter the selection code of their chosen candidate from a paper ballot provided to them before election day, view a list of candidates and their respective selection codes, or view a combination of written text and pictures for each candidate.

## Voting by Internet

According to KPMG/Sussex Circle, Internet-based voting is the least viable of the three technologies reviewed, because of shortcomings in both accessibility and security. Despite the dramatic increase in the number of Canadians who are “on the Net”, this voting option would not be available to all electors, unless computers were provided in polling stations or public buildings, such as libraries. After prompting the elector to input his or her chosen language, the system would prompt the elector to input his or her PIN.

Security concerns associated with Internet-based voting relate to the link between the elector’s computer and the Internet service provider. Once the two computers are linked, there is an increased possibility that computer “hackers” could reach and manipulate election results. The experts questioned were confident that security challenges would be surmountable, but not immediately.

## Study findings

The most important general finding from this study is that the new technologies – and especially the selected three of electronic kiosk, telephone and Internet – offer the prospect of significantly improving both the accessibility and the efficiency of the electoral process in Canada. As well, the study concluded that all three new voting technologies are sufficiently evolved to support testing in a fully functional pilot. However, none of the technologies examined or options available in the near future presents a universal solution.

It was noted that a number of potential pitfalls and obstacles, including issues of security, cost, privacy and public acceptance obstruct the route toward adoption of any of these new technologies. Nevertheless, there is also good reason to believe that the technological challenges posed by electronic balloting can be overcome, and there is no reason in principle why Canada’s stringent criteria for effective electoral administration cannot be met by at least some of the new voting technologies.

## The integrity of the voting process

Central to the whole issue of technology and the voting process is whether Canadians can – and would – have confidence that use of the new technologies would preserve the integrity of the voting process in Canada, in all its dimensions. Electronic voting options must be considered against many criteria, including:

- Democracy: one elector can cast one vote
- Accuracy: the final vote count reflects the intent of electors
- Security: measures are in place to protect the integrity of the process
- Secrecy: no vote can be traced to the elector

- Verifiability/auditability: voting results can be verified after the initial count
- Privacy/confidentiality: elector information is used for election purposes only, and within the purpose for which it was collected
- Transparency: the process is open to outside scrutiny
- Accessibility: the reasonable, specific needs of electors are taken into account so that none are disenfranchised
- Neutrality: electoral procedures or materials do not favour one candidate or party over another
- Simplicity: voting procedures do not make voting unduly complicated

It would be difficult to imagine a jurisdiction adopting a new technology for voting if it were not satisfied that the proposed innovation met every one of these criteria at least as well as the present system.

It is also important to bear in mind that no voting process – whether the present one or a new, electronic form of balloting – can be perfectly secure. After all, the *current* electoral process in Canada is a complex system of law, procedures, practices and dedicated administration that involves not just the Chief Electoral Officer and his staff, but also the many thousands of Canadians who are involved in the conduct of every election.

The integrity of the present system is something to which Canadians attach a high value. But our electoral system also reflects what Canadians are prepared to accept as a reasonable standard of security and integrity. Canadians trust our present systems and procedures – what could be called our present “technologies” – because they are used to them, because they see that they work and because people accept that they will produce an honest result. Canadians also have taken for granted that our present system, as updated with such measures as voting by special ballot, is

reasonably accessible to electors. Whether this degree of accessibility will continue to be satisfactory to Canadians in the future, however, is an open question.

Similarly, the attitude of Canadians to the new technologies is changing, as those technologies become ever more present in our lives, whether in the form of banking machines, or scanning devices at the check-out counter, or Internet commerce. People see that these electronic systems work, and they develop a reasonable degree of trust in them, despite the fact that any of these systems is open, both in principle and in fact, to some form of compromise.

Public acceptance of new voting technologies, therefore, will depend ultimately on the kinds of technologies the members of the public use in their daily lives. It will also depend on people having seen the new voting methods tried and tested. It will depend on predictable reductions in cost, and the acceptability of various means of assuring security and integrity in electoral identification, a key issue for any proposal that involves "voting at a distance." It should also reflect the recognition that different technologies are best applied to different subsets of the population, whether the group in question comprises rural Canadians, or persons with disabilities, or those, such as young people, for whom flexibility and accessibility is a high priority.

## Possible next steps

Elections Canada already has done much to apply information technology to the

"background" processes that support electoral events. Parliamentarians may now wish to explore ways of using the new technologies to make the act of voting itself more accessible to Canadians. This exploration can be undertaken in several ways.

The study stated that Parliament could make the necessary legislative changes to allow Elections Canada to test some of the promising technologies in controlled, pilot

situations, where electoral administrators can learn from experience, where Canadians can observe the new methods in action, and from which parliamentarians themselves can draw conclusions about the directions in which they wish to proceed and at what pace. One simple way to do this would be for Elections Canada to commission a "pilot" system, using a particular technology, so that parliamentarians, and Canadians generally, could observe how it worked in a controlled environment, such as a student election at a secondary school.

Second, it was noted that Elections Canada should continue a dialogue on these issues with interested Canadians, including those with a professional interest in elections, those who supply technology, and those who speak for sectors of our society for whom technology offers particular benefits in terms of access to voting.

Third, there is probably work to be done in educating the public at large on the benefits of the new technologies and their application to the electoral process. Only if the public is fully informed, will it be prepared to support changes to something as

important as the process of voting in a federal election.

Fourth, there would be merit in Elections Canada continuing to monitor technological developments in this area, and perhaps to fund appropriate research in electoral technologies and their application to voting processes in Canada and abroad. Elections Canada is Canada's "centre of excellence" in these matters; it should continue to invest in its knowledge base and expertise in technology and the voting process so that parliamentarians, and Canadians generally, have the benefit of up-to-date information and advice.

In addition, the study suggests that the new technologies are unlikely to replace our current methods of voting in the near future. Canadians appear to want choice, not a dramatic change, in how elections are conducted or votes are cast. But as the information revolution permeates more and more aspects of our daily lives, and as Elections Canada strives to ensure the electoral process remains relevant and accessible to all Canadians, it is reasonable to assume that some steps in the direction of electronic voting are inevitable.

The challenge and the opportunity is to ensure that the potential benefits of the new voting technologies are secured for Canadians, without in any way compromising the integrity of the voting process or the confidence of Canadians in their electoral system. The findings in the study suggest clearly that this objective can be achieved, provided it is pursued with care and prudence, on a controlled basis, under the direction of Parliament. ❧



The telephone,  
Internet and  
electronic kiosk  
were three of  
the voting  
technologies  
examined  
in the  
KPMG/Sussex  
Circle study.





# Voting by Internet in the United States

MARC CHÉNIER

SENIOR POLICY AND RESEARCH OFFICER,  
ELECTIONS CANADA

AND

WAYNE BROWN

CO-EDITOR, ELECTORAL INSIGHT,  
ELECTIONS CANADA



Arizona's on-line voting started on March 7, 2000.

Democratic primary, but registered party members also had the option of voting on-line from their homes, offices, schools or libraries between March 7 and 10. The major goal of using the Internet was to try to increase the traditionally low voter turnout for the primary and the participation of young Arizonans.

The Arizona Democratic Party worked with a New York-based company, Votation.com (now called Election.com), to carry out the historic election. In February, all of the state's registered Democrats (more than 800 000) were mailed a PIN number, similar to the

numerical codes used for bank ATM machines. Those who wanted to vote electronically could then log on to the party's Web page or the Votation.com site and enter the PIN. They were also asked to verify their identities by entering a social security number or date of birth.

There is some opposition to this use of the Internet. The Voting Integrity Project (VIP), a civic group based in Virginia (<http://www.voting-integrity.org>), applied for an injunction to prevent on-line voting in the Arizona primary. The group argued that the initiative would discriminate against and dilute the voting strength of minority groups, who are less likely to have access to the Internet.

VIP also claimed that the Democratic Party had failed to obtain clearance from the federal Department of Justice before instituting new voting procedures, contrary to the *Voting Rights Act*. The injunction request was denied. The Court found that the evidence about the existence of a "digital divide" was not specific enough to determine the extent of such a divide in Arizona or its possible impact on the March primary. Although the VIP did not appeal the injunction ruling and the vote went ahead, the case is continuing. In its ruling, the Court stated the election could be set aside later if found to be contrary to the *Voting Rights Act*.

In 1996, only 12 800 Arizonans participated in the Democratic Party's presidential preference primary. In the 2000 primary, 40 000 electronic ballots were cast, more than half of the total number of votes received. However, the total number of ballots (Internet and paper) still represented only about 10 percent of registered Democrats in the state and less than one percent of the electronic ballots were cast by voters in the 25-and-under age group. While the number of votes cast this year rose dramatically, the proportion of the increase that can be credited to the new option of Internet voting cannot be fully assessed. Other factors included additional days of voting this year and increased public interest in the campaigns of the presidential candidates.

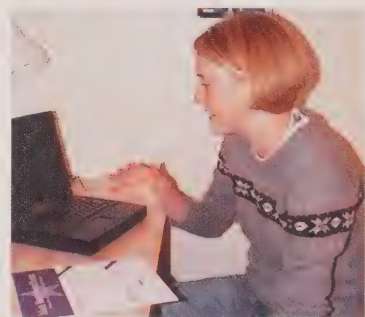
The Arizona Democrats' new electronic voting process encountered a number of



Internet voting by the Navajo Nation at Window Rock.

problems. There were reports that some Democrats claimed they did not receive a PIN, software conflicts that caused some ballots to come up blank, and erroneous messages that informed voters they had already voted.

The newsletter *Election Administration Reports* described the Arizona experiment as a "rocky start". Not many Macintosh users were able to vote early, because the browser in most of those computers was blocked by Votation.com's election security system. When Democrats who lost or misplaced the PIN numbers they received in the mail called to obtain the number (without which they could not vote by Internet), many were unable to get through because the Macintosh users were also calling. The newsletter also says the party did not initially know how many polls it would have or where some of them would be located. The number of polling places in the state had to be increased significantly in the month before the election, to try to satisfy the complaints about Internet voting diluting minority votes. In turn, those additions and changes in the locations of polling



Internet voting at the University of Arizona.

stations may have led to errors in the list of polling places mailed to voters. Further, it took two-and-a-half hours after the polls closed to report voting results and, even a week later, there was no information about how many Internet votes had been cast.

On the other hand, State Democratic Chairman Mark Fleisher was quoted as saying the voter turnout was by far the largest ever for the party's presidential primary and that the Internet option "really created excitement about being part of history, and it made voting easier and more accessible than ever." In the primary vote,

Vice-President Al Gore easily defeated Senator Bill Bradley, who, in fact, dropped out of the race midway through the four-day period of Internet voting.

While Arizona made history with its binding vote that selected thirty-one delegates to the national Democratic convention, other states have also taken the first steps toward Internet voting.

In January, Republicans in Alaska used the Internet for a non-binding vote. Registered voters received an information package that included log-in codes, with which they could get into a Web site to register for the election. At the registration Web site, the voter entered his or her full name, address and voter registration number. The information provided by the voter was then verified and the company conducting the vote (VoteHere.net) gave the voter three 8-digit codes. On voting day, electors logged on with their three codes and cast their votes on-line. Thirty-five voters used the on-line option.

Also in January, the California Internet Voting Task Force, commissioned by the State to undertake a ten-month study of Internet voting, released its report (<http://www.ss.ca.gov/executive/ivote/>). The task force was comprised of 34 technology experts, political scientists and civic leaders. It concluded that the implementation of Internet voting would increase access for millions of potential voters in the state who have not regularly participated in elections. However, it also found that there are technological threats to the security, integrity and secrecy of Internet ballots. The task force stated that the possibility of virus and Trojan Horse software attacks on

home and office computers used for voting is very real and could result in problems ranging from a denial of service to the submission of electronically altered ballots. To minimize those threats, it recommended that election officials should provide unique operating system and Web browser software to voters.

The task force also found that the use of digital signature and encryption technology could protect the integrity and secrecy of ballots transmitted over the Internet. All identifying information used to elec-

tronically verify the identity of a voter would be stripped from the ballot before tabulating the votes. The task force also warned that the ballots of voters who use the Internet through a local area network could have their privacy breached by a network administrator who might gain access to the voter's computer before the ballot is encrypted.

According to the task force's report, one of the most difficult tasks for an

Internet voting system is the authentication of voters. To ensure that every voter has the opportunity to cast a ballot and none are able to vote more than once, the task force recommended that election officials should initially test Internet voting technology through the use of voting machines that are under the direct control of election personnel in traditional polling places.

The task force stated that it is technologically possible to utilize the Internet as an additional method of voting. But it added that currently it is not legally, practically or fiscally feasible to develop a comprehensive remote Internet voting system that would completely replace the paper process now used for voter

registration and voting. The task force stated that the election process would be best served "by a strategy of evolutionary rather than revolutionary change."

Meanwhile, in New York, another task force is reviewing the possibility of Internet voting in elections at all levels and how to block potential computer hackers. Governor George Pataki has also requested an assessment of whether Internet voting would create an unfair disadvantage for people in low-income or minority neighborhoods.

The U.S. military is working with the states of Florida, South Carolina, Texas and Utah in a pilot program to allow some 300 absentee military voters to cast on-line ballots in the presidential election this fall. In the wake of California's report, the Defense Department has decided that votes will be cast only from "virus-free" machines at military bases. This may be the first use of Internet voting in a binding public election.

U.S. President Bill Clinton has asked the National Science Foundation (<http://www.nsf.gov>) to conduct a one-year study of the feasibility of on-line voting in future elections. The Foundation will assemble legal scholars, technical specialists and experts on the democratic process to review whether cybervoting can increase voter turnout, while at the same time ensuring there is no fraud or loss of privacy. Clinton has also urged the technology industry to help reduce the potential "digital divide" problem.

The Americans are leading the world in the number of e-voting companies, pilot projects and technical studies related to Internet voting. These efforts merit close scrutiny by electoral agencies in Canada and other countries. ❧

**Sources:** *The Arizona Republic*, *Election Administration Reports*, *Election.com*, Voting Integrity Project



... other states  
have also taken  
the first steps  
toward Internet  
voting.





# The Impact of the **Internet** on *Canadian Elections*

TOM McMAHON, ACTING DIRECTOR, LEGAL SERVICES, ELECTIONS CANADA

It is impossible today to read a newspaper or listen to the news – or even a Throne Speech – without hearing about the importance of the Internet. We hear about it in all fields of endeavour, so it is only natural that we would ask: What will be the impact of the Internet on elections?



## The respondents

To help us answer this question, in early 2000, Elections Canada sent letters to all the registered federal political parties, all chief electoral officers across Canada and a variety of “third parties” (groups likely to be interested in advertising during elections, but who will not be fielding candidates) and academics. While the response to our query was not overwhelming in numbers, it was in quality, and it presents an informative view of the issues we are likely to face concerning the Internet and elections. We sent out four questions and advised all potential respondents that we would not attribute specific comments to them, but would identify in a list those who had answered our questions. We also asked for comments about Bill C-2, the proposed new *Canada Elections Act*, as it may relate to the Internet.

We received responses from British Columbia Chief Electoral Officer Robert Patterson; Newfoundland and Labrador Chief Electoral Officer Robert Jenkins; representatives of the Directeur général des élections du Québec; Green Party representative Julian West; Canadian Labour Congress Secretary-Treasurer Nancy Riche; Environment Voters Director Stephen Best; Democracy Watch Board Member Aaron Freeman; President of Electronic Frontier Canada, Professor David Jones of McMaster University; and technology law columnist with *The Globe and Mail*, University of Ottawa Professor Michael Geist. It must be emphasized that the comments we received were not intended to represent official positions of any of the above organizations.

### QUESTION 1: ADVERTISING ON THE INTERNET

**1** *To what extent, if any, do you believe that electoral advertising on the Internet might have a significant impact on electors in the next general election (e.g. voter information, influencing voter intentions, campaign fundraising)?*

This question concerned “advertising” on the Internet, such as the purchase of “banner ads” that appear on commercial sites that are not controlled by the person or organization that placed the ad. (Question 2 is aimed at the Web sites of different interested parties.)

The respondents stressed that the Internet is very different in nature from radio and television. The Internet is essentially a “pull” technology – the user must go to the site, and to the ads on the site and “pull” the information to themselves. Radio and television are “push” technologies: listeners and viewers have advertisements

pushed at them without having to do anything more than select the channel. They cannot choose whether to activate the commercial, as they can at a Web site; they can only choose to change the channel. As one respondent stated: “the Web does not have commercial breaks.” Another wrote: “Internet sites might be seen as electronic versions of lawn signs – you have to go there just to know they exist, and then take the time to read what they say.”

In addition, significant numbers of Canadians do not have access to the Internet; those who do have access use the Internet fairly infrequently. For them, the Net has generally not replaced the traditional media. Finally, the Internet has an almost infinite number of Web sites, the vast majority of which are non-Canadian. This means that it is extraordinarily difficult for Canadian election advertising on the Internet to reach significant numbers of Canadians – never mind getting Canadians to click on those ads! Thus, there was general consensus among respondents that Canadian election advertising on the Internet would not have a significant impact on electors in the near future. However, one respondent noted that young people are more familiar with the Internet and it can be expected that election information on the Net will have a greater impact on them than on other groups in society.

### QUESTION 2: PARTY WEB SITES

**2** *To what extent, if any, do you believe that the Web sites of various parties (e.g. registered political parties, candidates, “third” parties – that is, those who engage in electoral advertising during an election but who do not field candidates) might have a significant impact on electors in the next general election?*

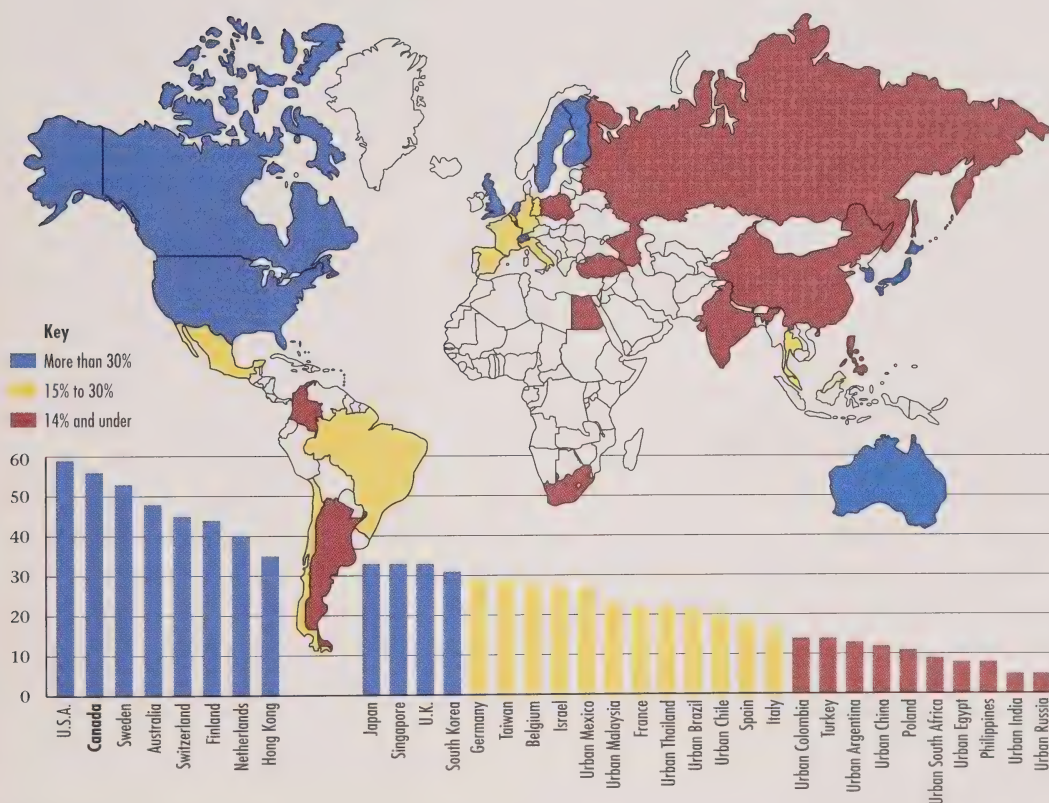
Here, the respondents generally felt that such Web sites will be most effective in encouraging persons already committed to their owners’ messages. Thus, the interested party’s Web site (and e-mail lists) can be an excellent way to encourage persons already sympathetic to the message to contribute money and to volunteer time, and to send out information to assist those persons in explaining and defending the party’s position. It was also noted that the quality of Web sites can vary considerably.

One respondent summed up the situation this way: “The vast majority of voters and, in particular, the all-important undecided voters have little interest in seeking out campaign material or information. For the most part, people are uninterested in politics and elections.”

One respondent wrote: "In the most recent federal election, the party Web sites were generally considered mediocre, and didn't necessarily contain information that wasn't already available elsewhere. ...Web sites have tremendous potential; however, I predict that the major parties will choose *not* to direct substantial time, funding, or staff to the development of truly effective Web sites. I would be delighted to be proven wrong."

Another respondent commented on candidates who have Web sites separate from their party Web sites. "I think it sends a mixed message – why isn't this person simply on the party Web site? Now that everyone is expected to have a professional Web presence, I think there'll now be consolidation onto fancy party sites, rather than having individual candidates make their own."

## THE PERCENTAGE OF ADULTS USING THE INTERNET DURING A 30-DAY PERIOD



Source: Angus Reid Group, Inc.

Canadians are second only to the Americans as the most active users of the Internet in the world, according to a survey done by the Toronto-based Angus Reid Group. It found that during a one-month period, 56 percent of Canadian adults or 12.5 million persons surfed the Web. This compared to 59 percent of American adults. The study also found that global Internet usage could reach 1 billion users by 2005, with more than 300 million people already logged on. There were an estimated 40 million Internet users worldwide in 1996.



### QUESTION 3: WHAT DOES THE INTERNET DO THAT TRADITIONAL MEDIA DO NOT?

**3** *What, if anything, can the Internet do for an electoral campaign that cannot be done equally effectively by other forms of media?*

While the Internet may not be especially effective as a replacement for advertising in traditional media or for reaching undecided voters, there are some things that the Internet can do that traditional media cannot. As one respondent wrote: "The Internet will also play a key role in mobilizing campaign workers. The ability to generate buzz about a particular issue and quickly spread the word will be important for the coming election. All one needs to look to is the power of the Net in last fall's WTO [World Trade Organization] meetings in Seattle to see first-hand the mobilizing power among various groups of the electronic environment. ...[The Internet can] mobilize people quickly on a national basis much faster – media is still predominantly local, while the Web is national in scope."

Of course, as the above quote points out, the Internet is an information medium. The Internet by itself is not what is important – it is the ability to give information to people who can then take concrete action in the non-virtual world that makes the Internet important.

Other qualities that differentiate the Internet from traditional media are its unlimited capacity for providing information, and the ability to provide that information without filtering by journalists or commentators. If a voter wants to know what a political party's platform is, he or she can quickly find it, as the political party wrote it, on the Internet. Further, the Internet combines Web pages, Web site forms and e-mail (including automated e-mail distribution lists sending out information to large numbers of people with one click of a button) at extremely low cost compared to other forms of advertising. In combination with the above, the Internet offers far greater speed than other forms of media. Thus, if a political party or a third party wants to rebut something said by another political party or third party, it can send out messages to large numbers of people, including journalists, almost immediately. The work of political party "rapid response" teams, which ensure that no attack goes unanswered, is much easier when they use Internet technology.



The ability to generate buzz about a particular issue and quickly spread the word will be important for the coming election.

One issue not raised by the respondents is that of targeting voters. This issue was explained by Stephen Best of Environment Voters when he appeared before the House of Commons Committee that studied Bill C-2 on November 23, 1999. The text can be found at <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/2/HAFF/Meetings/Evidence/haffev15-e.htm>. Stephen Best explained the way Environment Voters participates in campaigns.

*From experience, we know we can, on average, shift 4 percent of the vote. With this in mind, Environment Voters selects electoral districts for campaigning that, based on the voting history, will likely be decided by this amount or less. Environment Voters only campaigns in electoral districts that are held by members of the governing party. They are the only politicians voters can hold accountable for the government's environmental record. Whether campaigning in favour of the governing party's candidate or in opposition, the process is generally the same and the latest political campaign techniques are used.*

*To find out where to campaign in an electoral district, we do a three-election poll-by-poll voting history analysis. Core votes and swing areas are identified. To find out who we'll be talking to and what to say, we acquire demographic information and conduct detailed opinion surveys in the swing areas. We prepare extensive dossiers and profiles on the incumbent, which include press clippings, still images, and video from the House of Commons. We also gather similar information about the challengers, as they become known.*

*From the research we develop our political messages. Videos are used to carry the message. They are distributed door to door, and other direct media, such as the telephone and the mails, may also be used.*

*... Elections are a zero sum game. One candidate's damage is another's good fortune. A poll-by-poll analysis done after the Ontario election showed an average of a 5.46 percent decline in the PC vote, the targeted candidates' vote, in the polls*

*where Environment Voters campaigned compared to a 0.95 percent decline where we didn't campaign.*

*As for the Liberals at the provincial level, who are the major beneficiaries of the Environment Voters campaign, in the Environment Voters polls the Liberals increased by an average of 14.31 percent, compared to 8.81 percent in polls where Environment Voters did not campaign.*

*Environment Voters campaigns, which are highly targeted and research based, using modern communication techniques, tend to work. Untargeted generic political advertising about issues have little, if any, effect.*

While Stephen Best did not mention the Internet, it is clear that finding poll-by-poll election results in previous elections, acquiring demographic information about those polls, developing materials about a candidate's record, sending out messages – including producing and distributing videos – even public opinion polling, is now or soon will be, far more effective using Internet technology than without it. Thus, it might be expected that the Internet, in combination with other advanced technology, will make it easier than in the past to influence voters, ridings and election results.

At a recent conference on campaigns and elections in the United States, a number of speakers noted that e-mail is even more important than a Web site and that the key to successful Internet campaigning is getting visitors to a Web site to volunteer their e-mail addresses to receive future announcements.

#### **QUESTION 4: CAN THE INTERNET AFFECT THE INTEGRITY OF CANADIAN ELECTIONS?**

4

*What, if anything, do you think needs to be done to ensure that the Internet does not bring the integrity of Canada's electoral system into question?*

The respondents mentioned a variety of potential issues, although the general view was that the Internet is not likely to interfere with



... the general view was that the Internet is not likely to interfere with the integrity of the Canadian electoral process.

the integrity of the Canadian electoral process. For example: "It's difficult to imagine any manifestation of the Internet being able to bring the integrity of Canada's electoral system into question. The intrusive media, television and radio, where the voter has no choice but to watch and listen is where the greatest threat to the integrity of

Canada's electoral system lies. There is an incredible hype about the Internet, which is raising amazing fears, but none of the fear has substance."

One respondent wrote: "If the voting public perceive that it is up to election administrators, e.g. Elections Canada, to 'ensure that the Internet does not bring the integrity of Canada's electoral system into question,' I think it is an impossible task. The ease with which anyone can establish a Web site makes it impossible to monitor the Internet. The only thing that can be realistically done is to respond to issues brought to the administrator's attention by concerned parties. Even then, any remedies would be applied well after an electoral event.

"The long-term impact of the Internet on the electoral system is impossible to predict. However, it may ultimately result in improvements to the electoral system – such as universal access to a ballot, removing barriers to voting by the disabled, timely access to campaign financial disclosure information, etc. ...

"Concerns about the integrity of the electoral system and of individuals and parties may arise as a result of threats, lies, deliberate misinformation or hacking to corrupt another's site. These are not areas normally overseen by election administrators."

Another respondent stated: "We believe that Elections Canada should look into the mischievous use of Internet. For example, the running of a site that used a candidate's or party's name in a way that would lead people to assume they were at the site of that party. We have already seen people buying up domain names in order to hold a party or candidate to ransom. The more insidious danger is that such a site would be used to spread lies. The site may well be registered and stored outside of Canada by a person or group. How you regulate for this is a problem. One area that might be discussed is the role of Elections Canada's own Web site in directing people to correct sites if rogue sites become a problem."

Continuing on this theme, a different respondent wrote: "Laws need to be applied in equivalent fashion on-line and off-line. This means that campaign finance issues are dealt with in the same manner and that actions that would merit sanction off-line face the

same for on-line conduct. I'm thinking particularly of defamatory e-mails posted out on the Web or 'third party' sites that are really a cover for an official party."

Conversely, another respondent stated: "Portions of [Bill] C-2 attempt to control spending on the Internet as C-2 does with traditional media. While this may be desirable, it is not possible or practical. Canada does not have the power to enforce its laws extra-territorially on non-Canadians. ...The C-2 provisions regarding the Internet are legally and technologically moot."

One respondent said: "Canada must choose *not* to be a pioneer in the area of Internet voting. There are many serious technical as well as legal matters that must be carefully considered before even thinking about experimenting with Internet voting schemes."

Another respondent mentioned how difficult it will be to ensure that voters in the West do not obtain information about how voters in the East voted until the Western polls are closed. Voters could always phone a friend in the East in the past, but e-mail and Web sites now make it more likely that more Western voters will have access to Eastern results than before. A solution that the respondent suggested would be to ensure that all polls close at the same real time: for example 7:00 p.m. in British Columbia and 11:00 p.m. in Nova Scotia. Alternatively, the polling hours could remain as they are, but the counting of the votes would not begin until the same time across the country. If the desire is to ensure that Atlantic Canadians do not have to stay up late for the results, the counting of the votes could be postponed to the next day.

One respondent wrote about the fact that traditional media ignore smaller political parties. While television, radio and, to a lesser extent, the print media, can claim lack of time or space as a reason to focus only on the major parties, there are no such limits on the Web sites of the news media. "To leave a party out is essentially to lie, and I believe this compromises the integrity of the election system and should be regulated by Elections Canada."

## Bill C-2 and the Internet

*In addition, if you have any comments about Bill C-2, the proposed new Canada Elections Act, where it may relate to the Internet, your comments would be welcome.*

Bill C-2 has a number of provisions that are relevant to the Internet. Part 17 of the Bill (sections 349 to 362) regulates election advertising by third parties – parties that engage in political advertising but who do not field candidates. Part 16 of the Bill deals with communications, and section 319 defines "election advertising" as

"an advertising message that promotes or opposes a registered party or the election of a candidate, including one that takes a position on an issue with which a registered party or candidate is associated." The definition continues with an important provision specifically dealing with the Internet [paragraph (d)]:

*For greater certainty, it [election advertising] does not include*

- (a) the transmission to the public of an editorial, a debate, a speech, an interview, a column, a letter, a commentary or news;*
- (b) the distribution of a book, or the promotion of the sale of a book, for no less than its commercial value, if the book was planned to be made available to the public regardless of whether there was to be an election;*
- (c) the transmission of a document directly by a person or a group to their members, employees or shareholders, as the case may be; or*
- (d) the transmission by an individual, on a non-commercial basis on what is commonly known as the Internet, of his or her personal political views.***

Thus, Bill C-2 is clear that there are at least some kinds of election information placed on the Internet that will not be considered election advertising and therefore will not be subject to the regulation of election advertising by third parties under Part 17 of the Bill. However, note that candidates and political parties have their election **expenses** regulated, and thus expenses related to their Web sites would be included in the calculation of election expenses, even if they are not "advertising". (Bill C-2 defines election expenses in section 407. In addition, election expenses are limited by the Act.)

Among the comments from our respondents about Bill C-2 and the Internet, one stated: "Third parties should be prevented from doing advertising on their own. In our view Web sites of third parties would not fall under such a ban. Though the information could be exactly the same, we believe there is a distinction between Web sites that give information to people who seek it from that site and means such as mailings, billboards, TV, etc., which seek to reach people who otherwise were not looking for the information."

Another respondent wrote: "As far as I can tell, the 'blackout period' for polling information has been significantly reduced [it is now 24 hours, polling day], and there are exemptions [from] heavy-



handed regulations for individuals posting political information on the Web [see paragraph 319(d) above].”

The respondent went on to stress the importance of anonymous political advertising. “Forcing people to identify themselves publicly whenever they express a political opinion interferes with this right by eliminating the secrecy of their voting intentions, causing people to self-censor rather than reveal their political viewpoint (which may have negative consequences for employment and so on), and this suppression of political discourse infringes on the rights of every Canadian to have access to the diversity of political opinions that exist in our society.”

In contrast, another respondent wrote that Bill C-2 should provide for more timely disclosure of donations received by parties. “Filings should be made at least on a quarterly basis, with a date attached to each donation. The ability to file and post on the Internet means that all donations up to the ... end of each quarter could easily be available within days of that date. In the case of election period filings, the report should be filed one week before the election date, and no donations should be accepted in that last week of the campaign. This would ensure that voters will know who is donating to each candidate and party before they make their decision.” Under the current system, donations made in January of one year do not become known until the July of the following year, 18 months later. This same respondent also recommended that Elections Canada improve the ability to search financial information on Elections Canada’s Web site by allowing for an on-line keyword searchable database so that users can go to the Web site, type a

donor’s name, and see all donations made by that donor to any party or candidate, without having to download large and numerous files.

One of the blackout provisions in Bill C-2 relates to election advertising on polling day (section 323). Section 324 provides that the blackout does not apply to “the transmission, before the blackout period described in that subsection, of a message that was previously transmitted to the public on what is commonly known as the Internet and that was not changed during that period.” Thus, where there is election advertising on an Internet site before election day and that advertising is not changed on polling day, then the advertising does not infringe section 323.

Section 326 of Bill C-2 stipulates that six specific pieces of information about public opinion polls **must** be published (e.g. margin of error, who sponsored the poll, among other items). Subsection (2) adds two other pieces of information in the case of transmission to the public by means **other than broadcasting** (e.g. newspapers and the Internet). These two extra pieces are: (a) the wording of the survey questions and (b) the means by which a report on the survey results can be obtained.

Section 330 prohibits the use of broadcasting stations outside of Canada to attempt to influence voters in Canada. This prohibition does not apply to the Internet. However, section 331 states: “No person who does not reside in Canada shall, during an election period, in any way induce electors to vote or refrain from voting or vote or refrain from voting for a particular candidate unless the person is (a) a Canadian citizen; or (b) a permanent resident as defined in subsection 2(1) of the *Immigration Act*.”

None of the broadcasting provisions in Bill C-2 apply to the Internet. (See the definition of broadcasting in section 2, which is defined as broadcasting that is regulated and supervised by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. To date, the CRTC is not regulating any broadcasting that may appear on the Internet, and has concluded that the majority of the material on the Internet is not “broadcasting” in nature.)

## Conclusion

While recent surveys report that one-quarter or so of Canadians have Internet access at home, it is clear that the proportion of such Canadians will increase

dramatically in the coming years. Nonetheless, given the nature of the Internet and how people use it, it does not appear that the Internet will pose serious threats to the integrity of the Canadian electoral system, although some enforcement problems are likely. On the whole, it would seem that the Internet has a strong potential for allowing Canadians to express their political views and to link up with like-minded individuals more easily and less expensively than ever before. ✕



Election  
advertising does  
not include “the  
transmission by  
an individual, on  
a non-commercial  
basis on what is  
commonly  
known as the  
Internet, of his or  
her personal  
political views.”



# Campaigning on the Internet: To Regulate or Not?

The U.S. Federal Election  
Commission Faces the Question



In January, the U.S. Federal Election Commission (FEC) received an avalanche of more than 1 200 responses to its request for

comments on whether and how it should regulate political campaigning on the Internet. Most of them were

from Internet users, telling the agency to keep its hands off the Web. Why did the agency ask for public input and what prompted the large response, while other FEC requests might generate only a dozen or so comments? During the last few years, the Internet has become the hottest of hot topics, not only in the high-tech world, but also in business, the media, and politics. Like regulators everywhere, the FEC is trying to catch up.

KENNETH P. DOYLE  
SENIOR EDITOR,

MONEY & POLITICS REPORT,  
BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS INC.,  
WASHINGTON, D.C.

The *Federal Election Campaign Act*, the basic U.S. campaign finance law, was adopted in the 1970s largely as a reaction to the Watergate scandal. Not surprisingly, the model the law took for regulations was the predominant political activity of 25 years ago – the amassing and spending of large sums of money to talk to voters through broadcast and print advertising, direct mail, phone banks and other, generally expensive, means of mass communication. The law – known as FECA – strictly limits contributions to candidates and requires those participating in a campaign to register and report campaign finances to the government.

FECA is now a quarter-century old, but the activity it regulates still dominates the American political scene in a major election year. Presidential and congressional candidates are raising ever-larger amounts of money in contests that are expected to cost, at the federal level alone, a total of \$3 billion during this election cycle. Most of the money will be spent on costly mass communications, such as television, radio, and mailings. A single, 30-second television campaign spot in a large media market can cost tens of thousands of dollars. But now there is also a new communications technology never contemplated when FECA was adopted – the Internet. The FEC, the agency that administers the U.S. campaign finance law, is struggling to determine if and how FECA can be applied to the Internet, or whether a whole new set of rules is needed.

The issue, according to Trevor Potter, a Washington election lawyer and former FEC chairman, is that campaign finance law presumes that efforts to influence an election must cost a lot of money. With the Internet, however, this may not necessarily be true. Someone with a home computer, a modem, and a cable or telephone line can, in theory at least, communicate with the whole on-line world at the cost of a few keystrokes. "Congress

assumed in 1975 (when the current version of the FECA went into effect), that, without spending, political speech would consist merely of standing on a street corner and shouting, one of the few forms of public communication not regulated or reportable under the federal election laws," Potter wrote in a recent article published on the Web site of the Brookings Institution at [http://www.brook.edu/gs/cf/cf\\_hp.htm](http://www.brook.edu/gs/cf/cf_hp.htm). "The rise of the Internet as a medium of mass communications changes these fundamentals of communicating political speech." Creating a Web site or sending "blast e-mails" to support or oppose a federal candidate can be done by a single person at next to no cost. Whether such activities are fundamentally different from standing on a corner and shouting (also a no-cost activity) is the question now faced by the FEC.

Last November, the Commission asked for public comments about whether and how it should apply its current rules to the Internet. Although no final action is expected on the matter for some time, the eventual result of this process could be either to waive all the FEC's current campaign finance rules with regard to the Internet or to write entirely new ones. "One threshold question upon which the Commission invites comments is whether campaign activity conducted on the Internet should be subject to the ... Commission's regulations at all," the FEC said. "Are Internet campaign activities analogous to campaign activities conducted in other contexts, or do they differ to such a degree as to require different rules?"

Nearly all the replies the FEC received advocated either a hands-off or a go-slow approach. The vast majority were brief e-mail messages from ordinary Internet users. For the first time, the Commission made all the comments it received available on the FEC Web site at <http://www.fec.gov>. "It is my considered opinion that the Federal Election Commission should make absolutely no effort to control, restrict, monitor, tax or regulate use of the Internet in any way, shape or form," said a comment

from Martin Meyer of Hamilton, Ohio. But other comments recognized that current FEC rules might be interpreted as affecting Internet activity and that new rules providing specific waivers for Internet activity probably will not be put in place quickly.

A group of correspondents, led by the non-profit Center for Democracy and Technology, called on the FEC to delay new rulings until after the current election year. At the same time, the Center said the FEC should create a "safe harbour" for Internet activities under



... there is also  
a new  
communications  
technology  
never  
contemplated  
when FECA was  
adopted – the  
Internet.

its current rules, by making a clear statement about how it will value Internet political speech during the current political campaign. The Center, which specializes in Internet issues, said it had helped generate more than 800 comments from 200 individuals on the FEC proposal. Its comments were joined by those of a diverse group of liberal and conservative organizations, including People for the American Way, the Free Congress Foundation, and the American Civil Liberties Union.



Among the specific issues about which the FEC asked for comments were:

- How should a candidate's Web site be valued and reported?
- Do Web sites created by supporters or opponents of a candidate constitute financial contributions subject to the restrictions and reporting requirements of campaign finance law?
- Should candidate appearances or messages on a Web site or links to a candidate's own campaign site from another site count as campaign contributions or spending?
- Should the Web sites of political parties be regulated?
- Should the exemptions in current law for reporting and commentary by news organizations be applied more broadly in the on-line context?

Put another way, that last question is: Does the Web make everyone a potential on-line publisher and therefore subject to the same constitutional protections now enjoyed by the traditional media?

A common thread in all these questions, according to Darryl Wold, the current chairman of the FEC, is how to value activity on the Internet. Wold is one of three Republicans on the six-member FEC, which also has three Democrats. In an interview, he stated that the issues are so complex that he is "not optimistic" that the Commission can write a major new Internet rule this year. This does not mean, however, that the FEC will not have to address issues raised by the new technology, which is becoming more and more widely used as a device for political fundraising and getting political messages out to voters, Wold said. The FEC

is likely to continue to face a series of Internet issues either through enforcement complaints or requests for advisory opinions, he acknowledged.



One index of  
Internet use by  
the political  
community is  
fundraising.

In recent months, the FEC has already issued advisories to facilitate the use of the Internet to raise money for presidential primary campaigns by providing federal matching funds for on-line contributions. It has also issued opinions to non-profit and for-profit entities, allowing them to set up voter education Web sites that contain campaign-related messages. But these sites are non-

partisan and do not advocate particular candidates or points of view. Much tougher problems could be posed by Web sites set up by companies, unions, or advocacy organizations that may be designed to promote these groups' viewpoints and favoured candidates, Wold acknowledged. For example, the national labour federation, the AFL-CIO, has used its Web site at [www.aflcio.org](http://www.aflcio.org) to promote Vice-President Al Gore's presidential campaign.

It is still too early to fully know how important the Internet will become to the American political process. Right now, its relative importance may be low, but that will change, many experts say. One index of Internet use by the political community is fundraising. A recent PoliticsOnline survey found that the U.S. presidential contenders raised nearly \$7.5 million in campaign contributions over the Internet in 1999 – led by Republican Arizona Senator John McCain, who raised more than \$5 million on-line. Total Internet contributions were only five percent of the more than \$140 million in contributions raised by the presidential candidates. But the future of politics on the Internet was hinted at when McCain began

raising on-line contributions at the rate of nearly \$1 million per week following his victory in the New Hampshire primary.

Many of the comments received by the FEC regarding its possible new ruling emphasized the potential of the Internet to inform voters and foster their participation in the political process. Respondents argued that these benefits should not be unnecessarily hampered by FEC rules. Comments submitted by America Online Inc., the world's largest provider of Internet services with over 20 million customers, discussed an ambitious program to offer its subscribers political information during the election campaign and urged the FEC "to create an understandable and unambiguous legal framework that unleashes the promise of the Internet."

Most representatives of other corporations, labour unions, and the major political parties indicated that they recognized the FEC will move slowly to write any special, new Internet rules. "Any regulations implemented by the Commission while the Internet is in its early stages of development may prematurely stunt the growth of this new medium," said comments from Thomas Josefiak and Alexander Vogel of the Republican National Committee. "The Commission should conclude ... that the best strategy to assist the growth of the Internet is to allow it to proceed with minimal government interference." Such comments were echoed by Robert Bauer, a top Democratic election law attorney with the law firm Perkins Coie. "With no specific regulations in place, the Commission should state clearly that it presumes that the use of the Internet is not regulated by the (Federal Election Campaign) Act." But Bauer also said later, "the Commission may conclude that the uncompensated provision of Web banner advertising, normally sold under commercial terms, may create a risk of corruption that warrants regulation. It might reach the same conclusion with

respect to cross-linking in a commercial context. However, these circumstances may be distinguished from the mere posting of a Web page by a corporation or union." Attorney James Bopp of the Madison Center for Free Speech said flatly, "as Internet activity increases participation by individuals, and Americans desperately need more information to be self-governing, Internet activity should be left alone by the Commission." But campaign finance reform organizations Common Cause and Democracy 21 said that, while Americans should be free to use the Internet for political activity as individuals, stricter rules should apply to companies, unions, foreign nationals, and government contractors. "Actions by corporations and labour unions (whether on the Internet or in any other context) should continue to be more strictly regulated," said the campaign reform groups.

As mentioned earlier, the FEC's gathering of opinions was not the first action taken by the Commission with regard to the Internet. In 1999, the Commission approved an advisory opinion requested by the presidential campaign of Texas Governor George W. Bush, allowing the campaign wide latitude to benefit from on-line political efforts of volunteers without having to report such efforts as campaign contributions. The Commission approved the widely anticipated advisory (AO 1999-17) by a unanimous vote, relieving the Bush campaign and other campaigns of responsibility for the Internet politicking of individuals outside the campaign. The campaign also does not have to

"police" the Web, to see if Bush supporters are breaking campaign finance rules, the FEC said. The FEC indicated, though, that it had not yet determined whether some Internet activities independent of the campaign might violate campaign finance rules. The Commission said it simply determined that such potential violations are not the responsibility of the campaign itself.

The FEC has also approved advisory opinions requested by Democracy Network, or Dnet, (AO 1999-25) and Election Zone LLC (AO 1999-24), allowing both non-profit and for-profit companies to operate Web

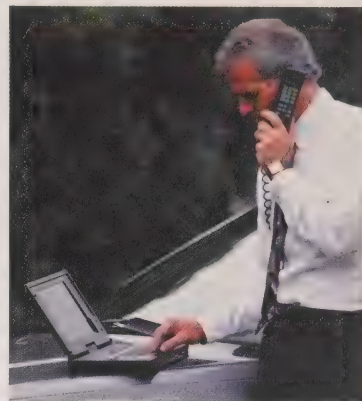
sites providing non-partisan information about federal candidates. The actions signalled that the FEC appears ready to give wide latitude to on-line politicking by individual volunteers using home computers to support specific candidates, and by non-profit organizations seeking to provide a non-partisan on-line forum for election-related discussions. The FEC's most recent actions also appeared to at least partly contradict an action the Commission took in 1998, holding in an advisory opinion that a Web site created by a Connecticut man, Leo Smith, criticizing

Representative Nancy Johnson (R-Conn.) could constitute a regulated, independent expenditure on behalf of Johnson's opponents. Commissioners said, however, that the Leo Smith case was complicated by the fact that Smith used a business computer, not a home computer, to create the Web site.

Even if the FEC takes a hands-off approach to the Internet, there is no guarantee that Congress will do the same,



Even if the FEC  
takes a hands-  
off approach to  
the Internet,  
there is no  
guarantee that  
Congress will  
do the same ...



especially if there are signs that the new technology could threaten incumbent members. One possible harbinger of things to come on Capitol Hill was a provision of a new law (*Public Law 106-113*) passed last year, calling for protection of the Web sites of political candidates and others from "cyberpirates" – people who register or traffic in Web site names that are similar to a famous name or trademark.

The cyberpiracy bill addresses a budding controversy regarding the potential misuse of candidates' names on mischievous or malicious Web sites. The legislation to prevent cyberpiracy, also known as "cybersquatting", omitted a provision in an earlier House-passed version to create a special category of Internet domain names for the president, members of Congress, and political candidates. Instead, House-Senate conferees added language more generally prohibiting the unauthorized registration of personal names as Web site names – known as Internet "domain names" – with the intent to profit. The new law calls for a study to be conducted by the Secretary of Commerce in consultation with the Patent and Trademark Office and the FEC. It is to provide recommendations and procedural guidelines for resolving disputes over the registration of Web site names. The study will address prevention of trafficking in



Internet names and specifically must include recommendations on "protecting the public from registration of domain names that include the personal names of government officials, official candidates, and potential official candidates for federal, state, and local political office in the United States, and the use of such domain names in a manner that disrupts the electoral process and/or the public's ability to access accurate and reliable information regarding such individuals."

The move to protect candidates comes after numerous recent instances of critics and satirists buying the rights to domain names linked to various candidates in order to establish Web sites. One of the highest-profile instances occurred earlier this year with the creation of a Web site parodying Mr. Bush. Last year, the Bush campaign filed a complaint with the FEC asking for enforcement action against Zack Exley, creator of the Web site [www.gwbush.com](http://www.gwbush.com), a parody site that focused on unsubstantiated rumours that Bush used illegal drugs as a young man. The site was supported by RTMARK, which describes itself as "a group that specializes in calling attention to corporate subversion of the U.S. political and electoral process." Bush campaign attorney Benjamin Ginsberg described Exley as "a guy holding us up" for money. The campaign said Exley offered to sell the [gwbush.com](http://gwbush.com) site to the Bush campaign for \$350 000.

The potential new FEC ruling and most current commentary focus on the use of and



The move to protect candidates comes after numerous recent instances of critics and satirists buying the rights to domain names ...

committees that must file their disclosure reports electronically.

possible restrictions on the Internet as a tool for political advocacy. There is another use for the new technology, however, that eventually may prove even more important for informing voters: on-line disclosure of the campaign finances of candidates, parties, and other political entities. Congress passed a new law last year (P.L. 106-58) with a provision requiring that major political committees file their financial disclosure reports electronically, so that they could be made available almost instantly and in easily-read form to the public on the Internet. The measure leaves it up to the FEC to write a new rule setting a financial threshold for

While the FEC may not write a rule in 2000 establishing the bounds of political advocacy on the Internet, it definitely will write a rule by the end of the year to implement the new electronic filing law, according to FEC Chairman Wold. With that rule, the Commission is expected to require on-line disclosure by most of the major U.S. political players: the two major parties, top congressional and presidential candidates, and big political action committees. Only Senate candidates are exempted from on-line disclosure by a special provision of the new law. Congress has required the FEC to have the mandatory on-line disclosure system in place by 2001. When it is in place, it will be easier and quicker than ever for American voters to track the money behind the message of each candidate and party, whether that message is conveyed through the Internet or more traditional means. ✕

*Money & Politics Report is a daily electronic news report on campaign finance, lobbying, and government ethics published by the Bureau of National Affairs Inc., Washington, D.C., which has a Web site at [www.bna.com/moneyandpolitics](http://www.bna.com/moneyandpolitics).*





# Permanent List of Electors: *The Quebec Experience*



MONIQUE MICHAUD

RESEARCH OFFICER,

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

In November 1997, Quebec wrote a new page in its political history. When it used its brand new, permanent list of electors (PLE) for the first time, in a municipal election, the province swept away an entire range of old electoral habits, customs and folklore.

Things would never be the same again. Gone were the days when an election call turned enumeration into a race against the clock; gone, the problems of recruiting enumerators, the door-to-door visits and lengthy re-transcriptions on a typewriter. There would be no more interminable electoral campaigns. The PLE would revolutionize the preparation of electoral lists.

## Before the PLE

The concept of a permanent list of electors was not new in Quebec. In recent decades, politicians and administrative personnel had toyed with this idea on several occasions because of the many problems associated with preparing the lists of electors. At the beginning of the 1980s, the Directeur général des élections du Québec (DGEQ) even

tabled a report on this issue. His conclusion was that such a list could not be prepared until it was possible to specify how the privacy of electors would be respected and to demonstrate the cost-effectiveness of a permanent list of electors managed with computer-based tools.

And so, election after election, the province, municipalities and school boards continued to prepare their own lists, in their own ways, by their own rules. The three levels of jurisdiction did not use the same methods and, even within a specific jurisdiction, there were variations among municipalities and from one school board to another. The qualifications of an elector were not consistent among the levels of government, nor were the electoral districts.

Between two elections, demographic shifts could modify the composition of the electorate within a district to such an extent that everything had to be started over again at the following electoral event.

The many enumerations posed significant management and operational problems. At the provincial level, it became increasingly difficult to recruit enumerators, who had to be continually available for four consecutive days. Returning officers appointed enumerators from lists provided by the political parties. As an example, during the 1992 provincial referendum, 25 percent of the people

recommended as enumerators withdrew. In the Montréal region, the withdrawal rate was 32 percent. Two electoral districts had withdrawal rates of 80 percent and 90 percent.

The difficulty of the task discouraged many. In rural areas, enumerators sometimes had to travel long distances. In towns, they complained of safety concerns, language difficulties and problems of access to certain apartment buildings. Some people flatly refused to open their doors to enumerators. Then, they had to type up the lists... It was not uncommon for an inexperienced enumerator to have to start this process over more than once.

Since the cost of preparing the lists was prohibitive, it became necessary to make the process more efficient. At every electoral event, many thousands, indeed millions, of dollars were swallowed up in an operation dedicated to endless repetition, an activity whose results quickly became outdated. But there was still another issue. The methods used to prepare the lists were not consistent with sociological and technological realities at the turn of this century.

Given the lightning speed of progress in the computer field, serious and realistic consideration was given to preparing a computerized list. Representatives of the provincial, municipal and school board levels agreed on the need to find a lasting solution to the problem of preparing the lists of electors.

In June 1992, the National Assembly gave DGEQ the mandate to study the feasibility of a permanent list of electors.

## The preparatory stages

In discharging this mandate from the legislature, DGEQ first consulted with representatives of the municipal and school board authorities and with political representatives. Because of the confidential nature of elector data, he also consulted the Chair of the Commission d'accès à l'information. A questionnaire was sent to all municipalities and school boards. Next, members of the DGEQ staff met with employees of various public organizations, in particular, employees of the Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ), the Société de l'assurance-automobile du Québec (SAAQ) and the Régie des rentes du Québec, which have expertise in methods for updating databanks and on maintaining the confidentiality of files containing identifying information.

The Directeur général des élections du Québec submitted his report to the National Assembly in March 1993. He recommended

that a computerized list of electors be established for use by provincial, municipal and school board authorities. The report favoured the preparation of a list based on an enumeration followed by an update using RAMQ data.

In June 1995, the Quebec National Assembly adopted Bill 40, *An Act to establish the permanent list of electors and amending the Election Act and other legislative provisions*. The DGEQ got the green light: he

was to establish a permanent list that would provide more accurate and complete lists at the three levels of government, while reducing implementation costs. In addition, registration mechanisms were to be simplified, to facilitate the exercise of the right to vote.

## One list, two files

The first challenge was to establish the architecture for a computerized system and develop the processing units required for managing the data and producing the provincial, municipal and school board lists. Two databases were established, i.e. the electors database and the geographic database. The combination of the two databases would make it possible to produce the list of electors required to hold any vote.

The electors database includes information on the identity of individuals who wish to be registered on the list: family name, first name, date of birth, sex, address and date of establishment of residence in a municipality. This database was constructed using the list of electors registered for the 1995 refer-

endum, the list of electors outside Quebec and the amendments made to the list at by-elections and provincial, municipal and school board elections.

Any person who, within the meaning of the *Election Act*, is qualified as an elector may be registered on the permanent list of electors. Elector qualifications vary at the provincial, municipal and school board levels.

The geographic database includes the geographic information required to manage and produce the various electoral lists, particularly the addresses and the descriptions of electoral districts.

For provincial electoral events, the geographic database supplies the descriptions of the polling divisions for each of the 125 electoral districts. It also supplies the descriptions of the electoral districts or neighbourhoods for municipal elections, and data on the 69 linguistic school boards for school board elections.

The geographic file also contains information on judicial districts. Under the *Election Act*, the DGEQ prepares the lists for jury selection.



Since the cost of preparing the lists was prohibitive, it became necessary to make the process more efficient.

## Permanent and up-to-date ...

The second, and probably the major challenge for the creators of the permanent list of electors, was to ensure it remained up-to-date. It would, in fact, be impossible to design such a tool without reliable and effective update mechanisms to deal with relocations, deaths, and persons reaching the age of majority or obtaining Canadian citizenship.

Because the geographic data also evolve over time, the system must be able to quickly integrate into the geographic database any changes to municipal boundaries, street name changes and new housing developments.

The list is continually updated from several data sources. Because the data from RAMQ is coupled with the electors database, a cross-reference code is allocated to each elector. This code allows the Régie to transmit any change in an elector's identity or address to the DGEQ.

The major source of information for updating the electors database is the RAMQ. The majority of amendments to RAMQ files come from its own recipients. It also receives close to 40 percent of address changes from the SAAQ and a smaller number from other organizations, like the Régie des rentes du Québec.

The second most important mechanism for amending the electors database is the revision process. Revision of the lists of electors is carried out following the issue of writs of election or referendum, or when the lists are amended for a municipal election or referendum. The other sources for updating the database are the federal Department of Citizenship and Immigration, the Public Curator and the individual elector. Finally, the DGEQ can recommend an enumeration or a revision to verify the list in full or in part.

The geographic database is updated with data provided by the RAMQ, municipalities, returning officers, school boards, the Commission de toponymie and the Gazette officielle du Québec.

Electors have access to information about themselves in the permanent list of electors. It is the elector's responsibility to communicate to the DGEQ any change in this information, as well as to indicate if he or she wishes to be removed from the list.

To ensure that the largest possible number of electors can exercise their right to vote, the legislature established a revision mechanism to handle specific cases: the Commission permanente de révision. Based on the results of only a few months of operation, the work of the Commission is encouraging. This mechanism, in conjunction with those already existing, contributes to the completeness and quality of the PLE.

## Behind the list, there are, first and foremost, people ...

If the permanent list of electors displays exemplary completeness and quality, it is thanks to the people who produce it. A team of highly qualified personnel is dedicated to managing the PLE, and analysts and programmers, data administrators and technicians guide the maintenance, operations and development of the computer system.

To support their work, effective communications vehicles are absolutely vital, but first there have to be qualified and competent personnel.

The staff of the DGEQ Centre de renseignements is a major partner in the constant updating of the permanent list of electors. The Centre staff interfaces between the public and the list. In this period of new communications technologies, other staff members feed and develop the DGEQ Web site. The Web site, a section of which deals with the PLE, is an effective communications tool, particularly during an electoral event.

## ... and cyber tools!

The creators of the permanent list of electors wanted their computer system to be as simple as possible. Although computers are the foundation for the PLE, it does not require very complex systems to be effective. All that is needed is technology that is reliable and responsive.

The basic computer equipment consists of three minicomputers, each dedicated to a specific use: a production server, a development server and a computer used for technological testing. Each of these servers contains a database specific to its own environment.

The software programs used include a database manager (Oracle), a suite of Oracle development tools (Developer 2000, C, Pro C, SQL, PL/SQL, TCP/IP), an operating system (Digital UNIX) and utilities. For those well-versed in computers, we

would add that the memory required for the database (more than 5 000 000 electors) is more than 18 GB. The applications were developed to be compatible with the existing computer environment in the DGEQ offices.

## Quality, speed, completeness, reliability

Expectations were high and the project was ambitious, but the permanent list of electors seems to have met the challenge. Its most visible and measurable benefits are a reduction in the cost of



Electors  
have access  
to information  
about  
themselves in  
the permanent  
list of electors.



preparing lists of electors (more than \$17 million saved over 5 years, despite the costs associated with the implementation and management of the PLE); use by the different levels of government; and an appreciable reduction in the electoral period (from 47 to 33 days). We have also found a constant improvement in the quality of the lists of electors and gained better control over the preparation and updating of the lists.

The rate of amendments when revising the lists of electors during an electoral event is an eloquent indicator of quality: the amendment rate of 8.5 percent during the 1995 referendum compares well with the 5.7 percent rate during the November 1998 provincial election.

The number of electors registered represents another favourable indicator for the PLE. In total, 4 639 860 persons were registered during the 1994 enumeration, compared to 5 254 482 for the 1998 election. On November 30, 1999, the names of 5 311 347 electors appeared on the PLE.

A recently implemented mechanism facilitates the registration of electors attaining the age of 18 years, persons who obtain Canadian citizenship, and persons already possessing Canadian citizenship who come to live in Quebec. This mechanism makes it possible, further to the *Election Act*, to directly register these persons on the list of electors after obtaining the information from the RAMQ. The DGEQ communicates with them later to advise them that, unless there is notice to the contrary from them, they are registered on the list.

This new mechanism has helped to resolve certain difficulties associated with the registration of young people who turn 18. A significant proportion of these young people delay returning the registration form.

The rate of registration requests during an election has noticeably decreased, declining from 6.5 percent in 1994 to 4.6 percent in 1998. During the initial overlap that made way for the first version of the PLE three years ago, 7 percent of potential electors did not “overlap” with the RAMQ file. In June 1999, this rate was 1.2 percent and in February 2000, 0.87 percent. Another benefit, and not the least, is that the list of electors for a specific election can be prepared at 12 hours notice.

A memorandum of understanding concluded between DGEQ and Elections Canada allows the forwarding of new registrations, deaths and other changes in Quebec elector information to the staff in charge of the National Register of Electors. The updating of data on Quebec electors in the National Register is done in part based on the PLE information.

For administrators of elections in Quebec, the real test of the PLE, however, occurred during the provincial election of November 1998. The experience proved conclusive. The permanent list of electors prepared for the general election was of undeniably better quality than the lists resulting from a door-to-door enumeration.

The recognition of this success came in November 1999, when the DGEQ was awarded the Prix d'excellence de l'administration publique québécoise for the permanent list of electors. The Prix d'excellence is intended to highlight noteworthy achievements in the public sector and pay tribute to their prime architects. The criteria for awarding this prize include the impact of the achievement on clients, its innovative character, its potential for application in other organizations and the quality of management during implementation.

## Prospects for the future ...

Despite the difficulties that still exist and for which we continue to seek solutions, the results are convincing. The permanent list of electors is fulfilling its promise.

Given the list's success, it might be tempting to try to expand its uses. However, the legislature did not intend the PLE for broad use. The permanent list of electors was designed to meet very specific needs and it does that very well. What is more, pursuant to *An Act respecting access to documents held by public bodies and the protection of personal information*, information on electors is not of a public character and is strictly reserved for electoral purposes.

If there should be new uses, these will be in relation to the geographic file, which does not contain identifying information. We might, for example, consider potential partnerships with certain government organizations that already manage geographic databanks.

Because of the completeness and accuracy of the information in our geographic database, on, among other things, the spelling of place names, this database could certainly augment the information in other geographic databanks. In fact, a citizen may have many addresses, but only the principal residence of the elector is registered in the PLE. This is the principal residence that qualifies the person as an elector.

The concept of developing a unified management system for identity and addresses has been the subject of discussions for some time in government circles. Could we think about using the geographic database as part of such a project? This remains to be assessed and analyzed from all angles. The development of geomatics also leads us to anticipate other interesting partnerships.

In the immediate future, however, efforts will continue to be invested in improving the list. Certain functions already anticipated in the *Election Act* could be improved, particularly in regard to adapting the PLE to the rules of the school board environment. There is still room for improvement of the updating mechanisms. The foregoing exceptions should not, however, lead us to lose sight of the overall picture. Taken as a whole, the permanent list serves the Quebec democratic system very well, by encouraging the exercise of the right to vote by the largest possible number of electors. ❧

# Leonard Marchand

## The First Status Indian Elected to Canada's Parliament

WAYNE BROWN

CO-EDITOR, ELECTORAL INSIGHT,  
ELECTIONS CANADA

In 1968, Leonard Marchand became the first Status Indian to be elected to Canada's House of Commons, as Liberal member for the British Columbia riding of Kamloops-Cariboo.

At that time, Canadians were not used to seeing Aboriginal politicians on the campaign trail or serving at any level of government. Until 1960, Status Indians could not even vote in a federal election unless they first gave up their right to be registered under the *Indian Act*, their treaty rights and their statutory right to property tax exemption. The 34-year-old Marchand defeated a prominent Conservative who had held the seat in Parliament for 23 years. Marchand would later become the first Aboriginal Canadian to serve in the federal cabinet, and subsequently, in 1984, he was appointed to Canada's Senate.



*Leonard Marchand is pictured with his wife Donna, son Leonard Stephen Jr. and daughter Lori Anne when he was first sworn in as a member of Parliament in July 1968.*

## Marchand's early years

Leonard Marchand was born in Vernon, British Columbia, in 1933. A member of the Okanagan Indian Band, his first education was at the Okanagan Indian Day School at Six-Mile Creek, a one-room schoolhouse with only 25 students, where he completed grades one through eight. Subsequently, he became the first Status Indian to attend and graduate from the public high school in Vernon. "The Indian Agent of the day enrolled me in a dead-end vocational agricultural program," says Marchand, "but along the way they found I may have a few brains." When local education officials urged him to go further, he took an extra year and completed his academic subjects. When Marchand later attended the University of British Columbia, only two or three other Aboriginal students were enrolled there. Marchand graduated in 1959 with a Bachelor of Science degree in Agriculture. He married Donna Isabelle Parr of North Bay, Ontario, in 1960 and they have two children, Lori Anne and Leonard Stephen Jr. Marchand would finish one more degree in 1964: a Masters in Forestry, at the University of Idaho. His specialty was range management and, during the first half of the 1960s, he was employed as an agricultural research scientist at the Kamloops Research Station.

## His first Ottawa experience

Leonard Marchand was active in the National Indian Brotherhood. Some of its members encouraged him to go to Ottawa, to promote their views to the politicians. This goal is largely what led Marchand to travel to Ottawa, where he became the first political assistant of Aboriginal heritage to work in the office of a federal cabinet minister. During the late 1960s, one of the two ministers from British Columbia he would

## TREATY RIGHTS PREFERRED OVER RIGHT TO VOTE

The franchise barrier for Status Indians was removed very late in Canada's history. It was not until 1960 that Parliament passed a new *Canada Elections Act*, which confirmed the right to vote, without conditions, of all adult Aboriginal Canadians. Women, the other large group of previously disenfranchised Canadians, had received the right to vote forty years earlier.

Status Indians in most parts of Canada had the right to vote from Confederation on — but only if they gave up their treaty rights and Indian status through a process defined in the *Indian Act* and known as "enfranchisement". Understandably, very few were willing to do this. Métis people were not excluded from voting; few were covered by treaties, so there were no special rights or other basis on which to justify disqualifying them. Inuit were not excluded either, except from 1934 to 1950. Most were geographically isolated well into the twentieth century, so in the absence of special efforts to enable them to vote, they had no means to exercise the franchise.

Aboriginal peoples had well-established social groupings and elaborate systems of government long before their first contacts with Europeans. Many, therefore, looked unfavourably on nineteenth-century proposals for enfranchisement for at least two reasons: first, it would mean an end to their recognition as distinct nations or peoples — as signified by their treaties with France, Great Britain and later Canada — and the beginning of assimilation into non-Aboriginal society.

Second, voting in Canadian elections would mean participating in a system of government that was quite alien to the traditions, conventions and practices of governance of many Aboriginal peoples. Further, electoral participation would have been essentially redundant — Aboriginal Canadians already had their own systems for choosing leaders and governing themselves.

In short, Aboriginal people were unenthusiastic about having the right to vote, if it meant giving up their individual and group identity. Thus, until the government of Canada extended the vote to Status Indians unconditionally, there is little evidence that Aboriginal people wanted it or sought it.

## WAR RECORD BROUGHT RECOGNITION

A great many Aboriginal people served with distinction in the Canadian forces during the Second World War, and this was among the factors leading many Canadians to realize that full rights of citizenship for all Aboriginal people were overdue. A parliamentary committee recommended in 1948 that Aboriginal Canadians be given the right to vote.

Finally, on March 10, 1960, after a debate marked by virtually unanimous support, the House of Commons gave Status Indians the vote without requiring them to give up any rights in exchange. Two years earlier, Prime Minister John Diefenbaker had appointed James Gladstone to the Senate, where he was the first member of Aboriginal origin.





Leonard Marchand and Pierre Trudeau addressed the huge crowd at a Liberal rally on June 3, 1968, when the Prime Minister visited Kamloops, British Columbia, to assist Marchand's first election campaign.

work for was Arthur Laing, Minister of Indian Affairs and Northern Development.

When Pierre Trudeau announced to the House of Commons that he was launching the 1968 election, Marchand was watching from the gallery of the Chamber. He thought that this election would bring an end to his working days in the capital; he planned to go home and perhaps pursue a career in scientific research. But, he says, Liberal friends began to phone him and send telegrams. They wanted somebody new and young to contest the Kamloops-Cariboo riding. They wanted Leonard Marchand.

## The 1968 election

"Who, me? I can't beat Davie Fulton," was Marchand's first thought. Fulton, who had held the riding for over two decades, was a former Minister of Justice in the Diefenbaker cabinet and had sought the leadership of the Conservative Party himself. But Marchand

went to Kamloops and, at a coffee party, he was amazed to find almost 300 people looking for a new candidate. "It was incredible, the number of people in that group who wanted me to run."

Marchand decided to seek the Liberal nomination. There were two other prominent candidates, but they both backed out and Marchand won by acclamation. And then on June 3, 1968, "Trudeaumania" hit town. Nine thousand people, almost one-third of Kamloops' residents, turned out to see and hear Pierre Trudeau. Marchand won the riding by more than 3 000 votes. He thinks he might have been elected to Parliament on his own, but Trudeau's visit certainly helped. Marchand remembers John Diefenbaker expressing surprise that he was elected so soon after Status Indians obtained the right to vote.

## In Parliament

"I was treated well as a parliamentarian, but I took a few cheap shots from my own people, which really hurt," recalls Marchand. For his historic, maiden speech in the Commons, he was given the honour of seconding the address in reply to the Speech from the Throne. He became Parliamentary Secretary to the then Minister of Indian Affairs and Northern Development, Jean Chrétien. Marchand remembers them being invited for lunch with Trudeau at 24 Sussex Drive, where he helped convince Prime Minister

Trudeau to commence First Nations land claims negotiations. "If I weren't in Parliament, I could not have done that," says Marchand. One of his chief satisfactions was helping to devise federal policies that recognized the rights of Status Indians to negotiate compensation for loss of Aboriginal rights.

Marchand was twice re-elected, in 1972 and 1974. Of the British Columbia Liberals first elected in 1968, he was the only one to retain his seat at the 1974 election. In 1976,

Trudeau appointed Marchand to his cabinet as Minister of State (Small Business). As the first Aboriginal Canadian to attain that level, Marchand scoffed at the suggestion it was his heritage that got him the post. "If Mr. Trudeau had wanted to make me a token, he would have done it a long time ago," the newly named Minister told an interviewer.

When Joe Clark and his Progressive Conservatives came to power in 1979,



They wanted somebody new and young to contest the Kamloops-Cariboo riding.

Marchand was defeated. He blames an anti-Trudeau trend, his own personal stand on gun control and the fact that he had voted in favour of abolishing capital punishment. Marchand decided not to run again in the 1980 election. He says his wife didn't want him to contest the seat again, and he had the responsibility of teenage children. For five years, Marchand then became the administrator for the Nicola Valley Indian bands.

## Senator Marchand

Another appointment came from Prime Minister Trudeau in June of 1984: this time, to the Senate of Canada. Marchand became the fifth Aboriginal person in Canada's history to sit in the red chamber. Pierre Trudeau had invited him to take the position just the day before announcing his appointment, and in the conversation said, "Sorry for taking so long." Marchand was instrumental in the establishment of the Senate Committee on Aboriginal Peoples and served as its Chairman. He says his most important Senate work for Aboriginal Canadians was in producing a report on Aboriginal veterans which recommended an Aboriginal Veterans Scholarship Trust for students. Several hundred students have benefited from it so far. Many of his years in the Senate were on the opposition side, and Marchand says that left him very frustrated with what he could accomplish.

## Aboriginal electoral reform

While he was a Senator, the Royal Commission on Electoral Reform and Party

Financing asked Marchand to lead a series of preliminary consultations with Aboriginal peoples on the concept of Aboriginal electoral districts. He consulted with national and regional leaders and found they enthusiastically favoured the idea. Senator Marchand then chaired the Committee for Aboriginal Electoral Reform, composed of three sitting members of Parliament and one former member. The committee's consultations were based on the proposal that Aboriginal constituencies would be contained within provincial boundaries, but they would geographically overlay other electoral districts within a province or even cover an entire



Two years ago,  
at the age of  
64, Marchand  
resigned from  
the Senate.

province. Aboriginal constituencies would thus form part of a province's total number of seats, rather than forming a separate group. Aboriginal electors would have the choice of registering as Aboriginal voters or on the regular list of electors. Among Aboriginal leaders, the committee found general support for its proposal, including a majority view that this would not detract from, but rather complement, the objective of self-government and other Aboriginal political objectives.

The Royal Commission recommended that the *Canada Elections Act* provide for the creation of Aboriginal constituencies and that the name of each one be in an Aboriginal language. As well, to make the concept a reality, it stated that Aboriginal electors should have the right to register on an Aboriginal voters list in their province. Parliament did not enact those 1991 recommendations and Marchand remains "terribly disappointed."

## Retirement

Two years ago, at the age of 64, Marchand resigned from the Senate. By law, he could have served for another decade but, after 28 years of flying between British Columbia and Ottawa, he was tired of the long journeys. He also didn't want to stay on in the Senate if he could not attend regularly.

When Senator Marchand retired, his colleagues in the upper chamber had warm words of praise for him and his work. Senator Alasdair Graham, Leader of the Government in the Senate, stated, "Through his presence over three decades on the national stage, he has done what he set out to do. He has brought the voice of Canada's First Nations to centre stage." Fellow British Columbia Senator, Gerry St. Germain, added, "Senator Marchand had a dual responsibility, not only to represent the people of Kamloops and that area but also Aboriginal Canadians from across Canada. Honourable senators, Senator Marchand did so with great dignity, pride and humour."

Marchand remains an Honorary Chief of the Okanagans and in recent years has raised funds toward the building of a war memorial for the thousands of Aboriginal Canadians who served and died for their country. He believes that their voluntary participation rate in World Wars I and II was greater than that of any other group in Canada. Marchand hopes that some day a memorial to them will stand in a park located near Canada's national cenotaph in Ottawa.

Last year, Leonard Marchand was awarded the Order of Canada, and also received an honorary doctorate from the University College of the Cariboo. His autobiography (written with Matt Hughes) will soon be published by Caitlin Press in Prince George, British Columbia. ☒

# Electoral News in Brief

## AUTOMATION IN THE OFFICES OF RETURNING OFFICERS

**E**lections Canada is developing and testing a number of projects to automate the main computer functions in the offices of Canada's 301 returning officers for the next general election.



Photo: Wayne Brown  
Technical analyst Serge Marchand tests new software in the Elections Canada Returning Office Technology Centre.

## ELECTOR REGISTRATION

REVISE is an important new system for updating lists of electors on-line during the electoral period. Data will be stored centrally at Elections Canada in Ottawa, instead of being distributed as 301 separate databases. REVISE adds the capacity to move elector information from one address to another, and to identify electors who have been listed more than once in an electoral district. It will also store additional types of physical addresses (e.g. township/range/meridian/section or lot/concession).

REVISE will replace an older system known as ECAPLE. The Elections Canada Automated Production of Lists of Electors was the original computer program that produced Canadian lists of electors, both on paper and in a digital format that could be imported into most word processing, spreadsheet and database software. Before 1992, federal returning officers provided candidates only with paper copies of the lists of electors for their electoral districts. Office automation improved, and at the October 1992 referendum, for the first time, Elections Canada provided computerized lists to returning officers. Once officially nominated, every candidate is now eligible to receive the lists for his or her electoral district in both paper and digital formats. Once the final lists of electors have been compiled, they are available on CD-ROM to the registered political parties, for those ridings where they fielded candidates.

Electoral data is released only to those entitled by the *Canada Elections Act* to receive it. The elector's right to privacy is respected and the confidentiality of personal information protected.

## VOTING RESULTS

Several other systems are being developed or improved. The Election Results System (ERS), which produces the timely, unofficial voting results seen on the Elections Canada Web site on election night, was first developed for the 1993 election. Its primary purpose is to transmit voting results electronically from each of the 301 electoral districts to the media and Elections Canada's Web site. Following election day, returning officers use the system to record the results of their official additions.

ERS is also used by Elections Canada to gather, merge and verify unofficial voting results from Canadian Forces electors, incarcerated electors, and other Canadians who vote by special ballot. Once the polls are closed, the special ballot results, which were previously faxed, will now be transmitted electronically by Elections Canada from Ottawa to each returning officer and combined with the local results. The version of ERS used in Ottawa after the election is also being redesigned for faster certification and publication of the official results in print and electronic formats.

## FIELD PAYMENT SYSTEM

Another project team is developing a new system to process payments to election workers. The Returning Office Payment System (ROPS) will streamline and simplify this activity. At the last general election in 1997, election workers were paid through four different manual and automated systems. The new consolidated ROPS, which will be implemented in phases, will provide a single window for data entry by the returning officer's payroll staff.

## EVENT MANAGEMENT

The Event Management System (EMS) will continue to be used to gather the internal and electoral district information required daily at Elections Canada to manage the delivery of an electoral event. This comprises monitoring activities against expected deadlines and statutory obligations, and measuring the effectiveness of delivery systems and processes. EMS has been in place since the 1993 general election. Since its inception, EMS has expanded. It now includes computerized aides-mémoire for returning officers and Elections Canada staff, generates reports using automated linkages to event delivery systems, and incorporates state-of-the-art presentation tools. At the next electoral event, its reporting capability will include feedback to returning officers.



## TESTING CENTRE

Recently, Elections Canada set up a Returning Office Technology Centre (ROTC) in Ottawa. This is a laboratory that tests all the computer applications for returning officers. Because of their increasing use of advanced technology, returning officers will each have an automation co-ordinator (AC) and assistant automation co-ordinator (AAC) on staff. These staff members will supervise the people producing the lists of electors. A support network at Elections Canada in Ottawa will furnish technical assistance.

## CANDIDATES' ELECTRONIC RETURNS

Just as taxpayers can complete their income tax returns electronically, the official agents of candidates in a federal election can now prepare their election expenses returns electronically. Elections Canada has developed some software to guide them through the process.

The *Canada Elections Act* requires all official agents, on behalf of their candidates, to submit a return that discloses all campaign contributions and expenses. In 1997, Elections Canada's Election Financing Directorate developed a program for electronic preparation of the returns and it was used by many official agents for the 1997 general election. The program saves time, helps ensure all the needed information is included, and reduces errors. A return prepared electronically also reduces the processing time at Elections Canada.

Elections Canada is now looking at the possibility of improving the software. New features may include the ability to produce and print receipts for tax purposes, and to import and export data from popular accounting software.

## TEN YEARS AS CHIEF ELECTORAL OFFICER

Jean-Pierre Kingsley recently celebrated ten years as Canada's Chief Electoral Officer. To mark the anniversary, the staff at Elections Canada gathered on February 17, 2000, for a presentation by Assistant Chief Electoral Officer Patricia Hassard, which showed Mr. Kingsley's career achievements in the years before and during his tenure as Chief Electoral Officer.



The employees of Elections Canada presented Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley with an anniversary celebration banner bearing their signatures.

Since his appointment in February 1990, Mr. Kingsley has been responsible for the management of all federal electoral events, including the 1992 federal referendum, the 1993 and 1997 general elections, and more than twenty by-elections. He has introduced significant organizational changes at Elections Canada, as well as implementing major electoral reforms. During his tenure, Elections Canada has also become a world leader in the electoral use of technology. Developments in the past ten years include the creation of the National Register of Electors (Canada's permanent list of electors) and the introduction of computer use in all areas of electoral administration, from digitized geocartography to field office communications and management.

Over the last decade, Elections Canada has developed an international reputation as an electoral pacesetter. It has hosted more than 125 foreign delegations and participated in more than 300 missions abroad.

Canadians have cast 38 million ballots during Mr. Kingsley's decade as Chief Electoral Officer.

## PERSONNALITÉ JEUNESSE 2000

Elections Canada recently celebrated its 10th year of participation in Montréal's Salon Peps Jeunesse, a huge annual youth fair, during which students have the opportunity to conduct an election campaign. The anniversary projects *Personnalité Jeunesse de l'Est du Canada 2000* (Youth Personality of the Year 2000 for Eastern Canada) and *Personnalité Jeunesse du Grand Montréal* culminated in mid-April at the Palais des congrès in Montréal. This program for francophone students in their fourth and/or fifth year of high school (or the equivalent) familiarizes them with the electoral process and encourages their future participation as voting citizens.

In advance of the April event, election simulations were held at the local and regional levels to elect students who have distinguished themselves through academic achievement, extracurricular activities and community involvement. At the final level, each regional winner formed a campaign team with other students from his or her school to run for election as the *Personnalité Jeunesse* of the year.

At the Salon, students voted for their chosen candidates at the Elections Canada kiosk. The winners received a \$1 000 bursary to attend a session of the Forum for Young Canadians in Ottawa.

### Projets anniversaires



**PERSONNALITÉ  
JEUNESSE**  
2000

## ADVISORY COMMITTEE OF REGISTERED POLITICAL PARTIES

The Advisory Committee of Registered Political Parties, which is chaired by the Chief Electoral Officer, was initially convened on the advice of the Standing Committee on Procedure and House Affairs in 1998. The ten registered political parties represented on the Advisory Committee are the Bloc Québécois, the Canadian Action Party, the Canadian Reform Conservative Alliance, the Christian Heritage Party of Canada, The Green Party of Canada, the Liberal Party of Canada, the Marxist-Leninist Party of Canada, the Natural Law Party of Canada, the New Democratic Party, and the Progressive Conservative Party of Canada. The Advisory Committee first met on June 12, 1998, and has met for a total of 10 sessions to date.

The Advisory Committee has worked well as a forum to discuss administrative issues, and as an outreach mechanism to political parties.

The achievements realized through this unique process of consultation are many. As soon as the Advisory Committee was struck, its members began to review 23 administrative issues referred to it by the Standing Committee on Procedure and House Affairs. The Chief Electoral Officer has reported the results of the Advisory Committee deliberations to the Standing Committee.

Since then, the Advisory Committee has continued to meet an average of four times each year. These sessions have led to improvements in some policies, such as the voter identification policy. The political parties bring forward concerns from a stakeholders' perspective, and their experience helps in addressing problems with policy application in the field, making procedures more responsive to conditions in the ridings during an electoral event.

Further, these meetings have enabled the Chief Electoral Officer to keep representatives of the registered political parties abreast of developments in the evolution of our electoral process. For example, a special meeting of the Advisory Committee was convened when the electoral reform Bill was passed by Parliament in May 2000, to brief representatives on the provisions of the new *Canada Elections Act*. The Advisory Committee has also served as an effective forum through which to inform political parties about Elections Canada's position on various issues.

At a recent meeting, the Committee discussed the organization of the offices of returning officers, event readiness planning, and electoral maps.

The involvement of the Advisory Committee in our planning process ensures that the lines of communication between Elections Canada and the registered political parties remain open, and that active consultation continues to be a fundamental aspect of the formulation of policy.

## ADVISORY COMMITTEE TO THE NATIONAL REGISTER OF ELECTORS

The second meeting of the Advisory Committee to the National Register of Electors was held on April 19, 2000, at Elections Canada in Ottawa.

The discussions included:

- IRE (Inter-provincial Records Exchange) Program update
- EC presentation on address management (standards, 911 conversions, geo-referencing)
- Presentations by all members on activities of note in each of their jurisdictions
- Update on the status of the National Register of Electors
- A presentation of Elections Canada's study of data transfer security
- A presentation by the Vital Statistics Council of Canada on linking birth and death information

The Advisory Committee serves as a forum for discussion of and input to initiatives being undertaken by Elections Canada regarding issues critical to the Register. It also permits information sharing about permanent voters lists maintained by other jurisdictions, and the databases maintained by registrars of motor vehicles and vital statistics. Idea sharing could also lead to co-operative ventures between data suppliers and users of data and improved procedures.

At the time of the April 19 meeting, in addition to the Chief Electoral Officer of Canada, the membership of the Advisory Committee included:

**Francine Barry**, Directrice générale des élections du Québec and Présidente de la Commission de la représentation électorale (Acting)

**Robert J. Jenkins**, Chief Electoral Officer, Newfoundland and Labrador, and Commissioner of Members' Interests

**Robert A. Patterson**, Chief Electoral Officer, British Columbia, and Co-chairman of the Advisory Committee to the National Register of Electors

**Richard MacDonald**, Director of Motor Vehicle Division, Northwest Territories, representing the Canadian Council of Motor Transport Administrators (CCMTA)

**Caroline Kaus**, Chief Operating Officer for the Vital Statistics Agency, Manitoba, representing the Vital Statistics Council for Canada (VSCC)

**Dorothy Browton**, City Clerk for the City of Winnipeg, representing the Federation of Canadian Municipalities (FCM)

## INTERNATIONAL SUMMIT ON DEMOCRACY

In October 2000, an international symposium in Bamako, Mali, will take stock of democratic practices, rights and freedoms in La Francophonie. Its aim is to increase co-ordination and co-operation in fostering the constitutional state and democratic culture. The decision to hold this symposium was made at the last summit that assembled heads of state and heads of government of countries using French as a common language, which was held in Moncton, New Brunswick, in September 1999.

The Bamako symposium will be preceded by four thematic seminars. They will cover, respectively, the institutions of democracy and the constitutional state (Chad, March 2000), electoral issues (Paris, April 2000), political life (Paris, May 2000) and democratic culture (Bulgaria, June 2000). Each of these seminars will analyze the state of democracy and identify or suggest positive operating procedures, resulting in a discussion paper for the Bamako symposium.

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada, has been invited by the Agence de la francophonie to present an introductory report for the seminar on electoral issues.

## COMPENDIUM OF ELECTION ADMINISTRATION

Elections Canada recently released on its Web site the 1999 Compendium of Election Administration in Canada. The Compendium is prepared annually for the Conference of Canadian Election Officials and was last updated for the Conference that took place in June 1999. The Compendium is a comparative analysis of electoral legislation, at the federal level and in each province and territory in Canada. It deals with many aspects of election administration, such as the redistribution process, the registration of electors, the voting process, the nomination and registration of candidates, political parties, local associations and third parties, and election financing. It also includes election-related statistics. The Compendium is not available in paper format. It can either be viewed on-line or downloaded in PDF format and printed ([http://www.elections.ca/news/research/compendium/compendium\\_e.html](http://www.elections.ca/news/research/compendium/compendium_e.html)). ✕

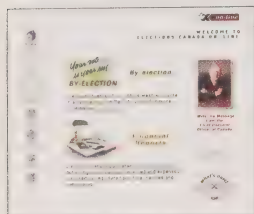


# Electoral Facts

WAYNE BROWN, ELECTIONS CANADA

The growing number of extensive Web sites hosted by Canadian and international electoral organizations is evidence of the popularity of the Internet as a ready source of information about electoral and related matters. Here's where to find some of these excellent sites.

<http://www.elections.ca> is the Web site of Elections Canada, which administers federal elections and referendums in Canada. Here you can find Canadian electoral legislation, information about voter



registration, press releases and the Chief Electoral Officer's speeches and reports to Parliament. The site also presents the 1997 general election results, and searchable databases of Canadian electoral districts and information about candidates and the financial reports

of the political parties and candidates. There are also links to the sites of the federal registered political parties.

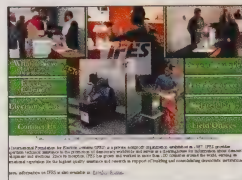
<http://www.fec.gov> is the Web site of the Federal Election Commission (FEC), the independent regulatory agency in the United States that administers and enforces the *Federal Elections Campaign Act* (FECA). The site presents financial reports for Presidential, House and Senate campaigns, information about electronic filing, recent election results, and voter registration and turnout data.

<http://www.aec.gov.au> is the Web site of the Australian Electoral Commission, which conducts referendums and elections in that Commonwealth. It has details about enrolment (compulsory for Australian citizens 18 years of age and over) and extensive historical electoral information, as well as a virtual tour of the national tally room in Canberra for the 1998 Australian election and a link to another virtual tour of Parliament House.

<http://www.idea.int> is the Web site of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), whose objectives are to advance sustainable democracy and improve electoral processes worldwide. This site boasts "the most comprehensive global collection of political participation statistics available," including voter turnout numbers at parliamentary and presidential elections since 1945 for more than 170 countries.



<http://www.ifes.org> is the Web site of the International Foundation for Election Systems (IFES), a private non-profit organization, which provides non-partisan technical assistance in promoting democracy worldwide. The site presents a calendar of election dates and results for elections held in countries around the world since 1998. It also provides a Buyer's Guide for election services, supplies and equipment, including a list of companies that supply everything from ballot boxes to electronic voting machines.



<http://www.aceproject.org> is the Web site of the Administration and Cost of Elections (ACE) Project, a joint endeavour of IDEA, IFES and the United Nations. It is the first on-line global information resource created to impart alternatives in election administration. About 5 000 pages of information include sample forms and manuals from many nations, as well as country case studies on innovations and cost effectiveness. The ACE Project information is provided in English, French and Spanish.

<http://www.cogel.org> is the Web site of the Council on Governmental Ethics Laws (COGEL). The council provides its members with avenues for the exchange of information regarding ethics, elections, campaign finance, lobbying and freedom of information. Members can participate in various on-line discussion groups on those subjects.

<http://www.cogel.org> is the Web site of the Council on Governmental Ethics Laws (COGEL). The council provides its members with avenues for the exchange of information regarding ethics, elections, campaign finance, lobbying and freedom of information. Members can participate in various on-line discussion groups on those subjects.

<http://www.comparlhq.org.uk> is the Web site of the Commonwealth Parliamentary Association, based in the United Kingdom, which unites more than 142 parliaments and legislatures in the pursuit of parliamentary democracy and the evolution of representative government. The site has information about the Parliamentary Information and Reference Centre and about *A Guide for Election Observers*, a handbook for parliamentarians and others assigned to monitor election practices.



<http://www.parl.gc.ca> is the Parliamentary Internet site of Canada's Senate, House of Commons and Library of Parliament. It provides information about the ongoing and daily proceedings of the House of Commons and Senate and their individual committees studying legislation. The site also lists Cabinet members and senators and members of Parliament, by province and territory and by political affiliation.

<http://www.personnalite-jeunesse.qc.ca> is a French-language Web site, which promotes Elections Canada's largest simulation for teaching high school students about the electoral process. Elections Canada recently celebrated its 10th year of participation in the Salon Pepsi Jeunesse, an annual youth exhibit where a new Personnalité Jeunesse is elected each year.

## PROVINCES AND TERRITORIES

Most of the electoral agencies of Canada's thirteen provinces and territories also have their own Web sites. Many have information about voter registration, election results and voter turnout statistics. One of the most interesting sites is that of Elections PEI, which also provides a colourful interactive map of electoral districts and the provincial election results dating back to 1873, a few years after Prince Edward Island joined Confederation. The provincial and territorial site URLs are listed below.

<http://elections.bc.ca> – Elections BC

<http://www.electionsnwt.com> – Elections NWT

<http://www.assembly.ab.ca/ELECTORA/Chief/main.htm> –  
Office of the Chief Electoral Officer of Alberta

<http://www.elections.mb.ca> – Elections Manitoba

<http://www.electionsontario.on.ca> – Elections Ontario

<http://www.dgeq.qc.ca> – Directeur général des élections du Québec

<http://www.gov.nb.ca/elections/> – Office of the Chief Electoral Officer of New Brunswick

<http://www.gov.ns.ca/govt/foi/Chief.htm> – Office of the Chief Electoral Officer of Nova Scotia

<http://www.gov.pe.ca/election/> – Elections PEI

<http://www.gov.nf.ca/electoratoffice/oceo.htm> – Office of the Chief Electoral Officer of Newfoundland

**E-mail addresses** for the other provincial and territorial electoral offices are available on the Elections Canada Web site (<http://www.elections.ca>). ✉

The locations and contents of Web sites change periodically and some may differ slightly from the summaries provided above.

# Find it on **www.elections.ca**

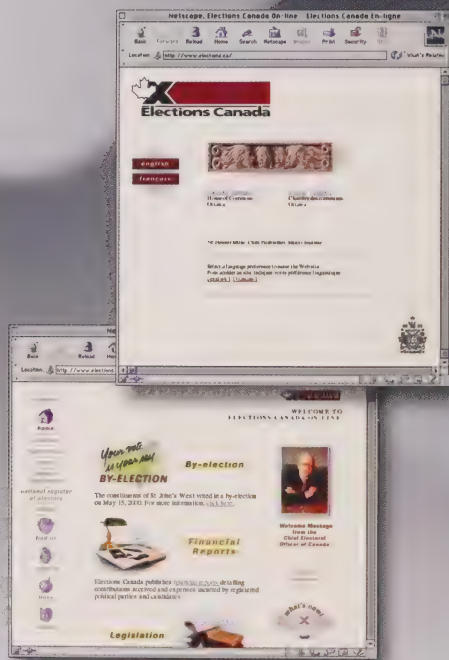
Internet technology is an important tool in our ongoing effort to make Canada's electoral process more accessible, efficient and transparent. Visit our Web site.

The site is constantly updated and offers extensive information about federal elections and referendums in Canada. You can learn about the Canadian electoral system, research information on a general election or by-election in progress, and check the results of previous elections.

You can consult the full text of the *Canada Elections Act*. You can easily find data on the election expenses of political parties, as well as on the contributions they received and the sources of those contributions. You can view information about the National Register of Electors, maps of the 301 electoral districts, candidates, and press releases and statements by the Chief Electoral Officer.

On election night, the voting results appear in real time, as the votes are counted in each electoral district.

*Please visit the site soon, and bookmark it for future reference.*



# www.elections.ca

## Trouvez tout à

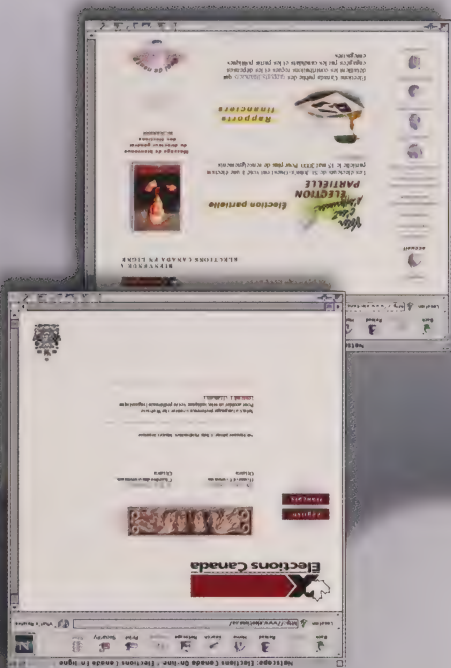
La technologie Internet est un outil important pour Elections Canada qui cherche toujours à améliorer l'accessibilité, l'efficacité et la transparence du processus électoral au Canada. Visitez son site Web.

Constantement mis à jour, le site offre une abondante documentation sur les élections fédérales et les référendums au Canada. Vous pouvez y découvrir une mine de renseignements sur le système électoral canadien, y faire des recherches sur une élection en cours ou y consulter les résultats d'élections précédentes.

Le site présente le texte intégral de la Loi électorale du Canada. Il offre un accès facile aux données relatives aux dépenses électorales des partis politiques et aux contributions (sommes et provenance) qu'ils ont reçues. Il présente de l'information sur le Registre national des électeurs, donne la liste des candidats, permet de consulter les cartes des 301 circonscriptions et affiche les communiqués de presse et les déclarations du directeur général des élections.

Le soir du scrutin, Elections Canada annonce en temps réel les résultats du vote sur son site, au fur et à mesure du dépouillement des votes dans chacune des circonscriptions.

N'hésitez pas à visiter le site bientôt et ajoutez cette adresse à vos signets pour référence ultérieure.





<http://www.cogel.org> est le site Web du *Council on Governmental Ethics Laws* (COGEL). Le Conseil offre à ses membres des voies d'échange d'information concernant l'éthique, les scrutins, le financement des campagnes électorales, les groupes de pression et la liberté d'expression. Les membres peuvent participer à divers groupes de discussion en ligne sur ces sujets.

<http://www.comparhq.org.uk> est le site Web de la *Commonwealth Parliamentary Association*, dont le siège social se trouve au Royaume-Uni, qui regroupe plus de 142 parlements et législatures afin de promouvoir la démocratie parlementaire et l'évolution du gouvernement représentatif. Le site contient de l'information sur le Centre d'information et de référence parlementaire et un guide des observateurs électoraux à l'intention des parlementaires et d'autres personnes chargées de surveiller les pratiques électorales.

<http://www.parl.gc.ca> est le site Internet parlementaire du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement du Canada. Il offre de l'information sur les travaux permanents et quotidiens de la Chambre des communes et du Sénat et de leurs comités respectifs chargés d'étudier les projets de loi. Le site donne aussi la liste des membres du Conseil des ministres, des sénateurs et des députés, par province et territoire et par affiliation politique.

<http://www.personnalite-jeunesse.qc.ca> est un site Web de langue française qui fait la promotion des plus grandes élections simulées organisées par Elections Canada en vue d'initier les élèves du secondaire au processus électoral. Elections Canada a récemment célébré sa 10<sup>e</sup> année de participation au Salon Pepsi Jeunesse, une exposition annuelle pour les jeunes au cours de laquelle est élue chaque année une nouvelle Personnalité Jeunesse.

## PROVINCES ET TERRITOIRES

La plupart des organismes électoraux des 13 provinces et territoires du Canada possèdent également leurs propres sites Web. Nombre d'entre eux contiennent de l'information sur l'inscription des électeurs, les résultats d'élections et les taux de participation. Un des sites les plus intéressants est celui d'Elections Ile-du-Prince-Édouard, qui présente aussi une carte interactive originale des circonscriptions et les résultats des élections provinciales remontant à 1873, soit quelques années après que l'Ile-du-Prince-Édouard eut adhéré à la Confédération. Voici les adresses des sites des provinces et territoires :

<http://elections.bc.ca> – Elections Colombie-Britannique

<http://www.electionsnwt.com> – Elections Territoires du Nord-Ouest  
<http://www.assembly.ab.ca/ELECTORA/Chief/main.htm> – Bureau du directeur général des élections de l'Alberta

<http://www.elections.mb.ca> – Elections Manitoba

<http://www.electionsontario.on.ca> – Elections Ontario

<http://www.dgeq.qc.ca> – Bureau du Directeur général des élections du Québec

<http://www.gov.nb.ca/elections/> – Bureau du directeur général des élections du Nouveau-Brunswick

<http://www.gov.ns.ca/govt/foi/Chief.htm> – Bureau du directeur général des élections de la Nouvelle-Écosse

<http://www.gov.pe.ca/election/> – Elections Ile-du-Prince-Édouard

<http://www.gov.nt.ca/electoralfice/oeo.htm> – Bureau du directeur général des élections de Terre-Neuve

Les **adresses de courrier électronique** des autres bureaux électoraux des provinces et territoires figurent sur le site Web d'Elections Canada (<http://www.elections.ca>). ☒

Les emplacements et le contenu des sites Web changent régulièrement, et certains peuvent être légèrement différents des sommaires ci-dessus.

# Faits électoraux

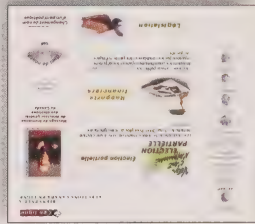
WAYNE BROWN, ÉLECTIONS CANADA

Le nombre croissant de vastes sites Web parrainés par des organismes électoraux canadiens et internationaux témoigne de la popularité d'Internet comme source pratique d'information sur des questions liées aux élections. Voici où trouver certains de ces excellents sites :

**<http://www.elections.ca>** est le site Web d'Élections Canada,

organisme chargé de la conduite des élections et référendums fédéraux au Canada. On peut y trouver la législation électorale fédérale, des renseignements sur l'inscription des électeurs, des communications de presse et les discours du directeur général des élections ainsi que ses rapports au Parlement. Le site présente aussi les résultats de l'élection générale de 1997, des bases de données sur les

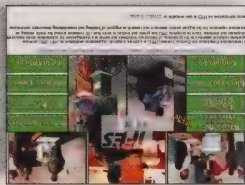
citoyennes, canadiennes, avec des renseignements sur les candidats et sur les rapports financiers des partis politiques et des candidats. Des passerelles permettent aussi d'accéder aux sites des partis politiques fédéraux enregistrés.



**<http://www.idea.int>** est le site Web de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), qui a pour objectifs de promouvoir la démocratie durable et d'améliorer les processus électoraux dans le monde. Ce site s'enorgueillit d'offrir « la collection mondiale la plus exhaustive qui soit de statistiques sur la participation politique », y compris les taux de participation aux élections parlementaires et présidentielles depuis 1945 pour plus de 170 pays.



**<http://www.ifes.org>** est le site Web de l'International Foundation for Election Systems (IFES), un organisme privé sans but lucratif qui fournit de l'aide technique non partisane à la promotion de la démocratie dans le monde. Ce site présente un calendrier d'élections et les résultats d'élections tenues dans les pays depuis 1998. Il contient aussi un guide d'achat de services, fournitures et matériel d'élection, notamment une liste d'entreprises qui fournissent de tout, des boîtes de scrutin aux appareils à scrutin électronique.



**<http://www.fec.gov>** est le site Web de la Commission électorale fédérale, l'organisme de réglementation autonome des États-Unis qui applique et exécute la loi sur les campagnes électorales fédérales. Le site présente les rapports financiers des campagnes à la présidence, à la Chambre des représentants et au Sénat, des renseignements relatifs au dépôt électronique de documents, les résultats d'élections récentes, de l'information sur l'inscription des électeurs et des données sur les taux de participation.

**<http://www.aec.gov.au>** est le site Web de la Commission électorale australienne, qui est chargée de la conduite des référendums et des élections dans ce Commonwealth. Il donne des détails sur l'enrôlement (obligatoire pour les citoyens australiens âgés de 18 ans et plus) et de nombreuses données historiques sur les élections. En outre, on peut y effectuer une tournée virtuelle de la salle de dépouillement national à Canberra pour l'élection australienne de 1998 et emprunter une passerelle donnant accès au site du Parlement.

**<http://www.aceproject.org>** est le site Web du projet Administration et coût des élections (ACE), une entreprise conjointe de l'IDEA, de l'IFES et des Nations Unies. Il s'agit de la première ressource d'information en ligne d'envergure mondiale qui vise à offrir des solutions de rechange en matière d'administration électronique. Ce site compte quelque 5 000 pages d'information, notamment des exemples de formulaires et de manuels de nombreux pays ainsi que des études de cas sur des innovations et leur rapport coût-efficacité. Les renseignements du projet ACE sont fournis en anglais, en français et en espagnol.

Parti de la loi naturelle du Canada, le Parti Marxiste-Léniniste du Canada, le Parti Vert du Canada et le Parti progressiste-conservateur du Canada. Depuis la première réunion du Comité consultatif le 12 juin 1998, il y a eu en tout dix séances à ce jour.

Le Comité consultatif a bien rempli son rôle de forum de discussion sur les questions administratives et de mécanisme de communication avec les partis politiques.

Le processus consultatif unique compte de nombreuses réussites. Aussi, les membres du Comité consultatif ont entrepris de réviser 23 questions administratives soumises par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Le directeur général des élections a présenté au Comité permanent les conclusions des débats du Comité consultatif.

Depuis, le Comité consultatif a continué de se réunir au rythme d'environ quatre fois par an. Ses séances ont conduit à l'amélioration de certaines politiques, telles que la politique d'identification des électeurs. Les partis politiques offrent le point de vue d'une partie intéressée et leur expérience contribue à la façon d'aborder les problèmes d'application des politiques sur le terrain.

Cela rend les procédures plus sensibles aux conditions des circonscriptions en période de scrutin. De plus, ces réunions ont permis au directeur général des élections de tenir les représentants des partis enregistrés au courant des différents aspects de l'évolution du processus électoral. Par exemple, une réunion spéciale du Comité consultatif a été convoquée lorsque le projet de réforme électorale a été adopté par le Parlement en mai 2000 afin d'exposer aux représentants des partis les dispositions de la nouvelle *Loi électorale du Canada*. Le Comité consultatif s'est aussi révélé efficace comme forum d'information des partis politiques quant aux positions d'élections Canada sur diverses questions.

Lors d'une récente séance, le Comité consultatif a discuté de l'organisation des bureaux des directeurs du scrutin, de préparation aux scrutins, ainsi que de cartes électorales. La participation du Comité consultatif au processus de planification garantit que les lignes de communication entre Elections Canada et les partis politiques enregistrés restent ouvertes et que la consultation active et continue soit un aspect fondamental de la formulation de politiques.

## COMITÉ CONSULTATIF DU REGISTRE NATIONAL DES ÉLECTEURS

La deuxième réunion du Comité consultatif du Registre national des électeurs s'est tenue le 19 avril 2000 aux bureaux d'Elections Canada, à Ottawa. L'ordre du jour comprenait les points suivants :

- Mise à jour sur le programme d'échange interprovincial de dossiers
- Exposé d'Elections Canada sur la gestion des adresses (normes, service 911, géolocalisation)
- Exposés de chacun des membres sur les activités de leur organisation
- Mise à jour sur le Registre national des électeurs
- Exposé sur l'étude menée par Elections Canada sur la sécurité dans le transfert des données
- Exposé du Conseil de la statistique de l'état civil du Canada sur le jumelage des données sur les naissances et les décès

Le Comité consultatif permet de discuter des initiatives entreprises par Elections Canada pour aborder les questions importantes liées au registre ainsi que de formuler des observations à leur sujet. Il permet également de partager de l'information sur les listes électorales permanentes d'autres organisations et sur les bases de données des registres des véhicules automobiles et de l'état civil. L'échange de points de vue pourrait mener à des initiatives de coopération entre les fournisseurs et les utilisateurs de données ainsi qu'à une amélioration des procédures.

En avril dernier, en plus du directeur général des élections du Canada, le Comité consultatif était composé des personnes suivantes :

**Francine Barry**, Directrice générale des élections du Québec et Présidente de la

Commission de la représentation électorale (par intérim)

**Robert J. Jenkins**, directeur général des élections de Terre-Neuve et du Labrador et

commissaire aux conflits d'intérêts

**Robert A. Patterson**, directeur général des élections de Colombie-Britannique et

coprésident du Comité consultatif du Registre national des électeurs

**Richard MacDonald**, directeur de la division des véhicules à moteur des Territoires du Nord-Ouest et représentant du Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM)

**Caroline Kaus**, directrice de l'exploitation au Bureau de l'état civil du Manitoba et

représentante du Conseil de la statistique de l'état civil du Canada (CSCC)

**Dorothy Browton**, secrétaire de la ville de Winnipeg et représentante de la Fédération canadienne des municipalités (FCM).

## SOMMET INTERNATIONAL SUR LA DÉMOCRATIE

En octobre 2000, un « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone » s'est tenu à Bamako (Mali) en vue d'approfondir la concertation et la coopération autour de l'état de droit et de la culture démocratique.

La tenue de ce symposium a été décidée lors du dernier Sommet des chefs d'état et de gouvernement des pays ayant le français en partage qui s'est tenu à Moncton (Nouveau-Brunswick) en septembre 1999.

Le symposium de Bamako sera précédé de quatre séminaires thématiques préparatoires. Ceux-ci seront consacrés respectivement aux institutions de la démocratie et de l'état de droit (14-16 mars 2000), aux questions électorales (Paris, avril 2000), à la vie politique (Paris, mai 2000) et à la culture démocratique (Bulgarie, juin 2000). Chacun a pour but de dresser des bilans approfondis de l'état de la démocratie et d'identifier ou de suggérer des pratiques positives en matière de fonctionnement. Les travaux de ces séminaires serviront à préparer un document de travail en vue du symposium de Bamako.

## COMPENDIUM DE L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE

Elections Canada a récemment publié sur son site Web le *Compendium de l'administration électorale au Canada*, édition 1999. Le Compendium est préparé chaque année pour la Conférence des administrateurs d'élections du Canada et sa dernière édition a été actualisée pour la conférence de juin 1999. Le Compendium est une analyse comparée de la législation électorale, au palier fédéral et dans chaque province et territoire du Canada. Il y est question de nombreux aspects de l'administration électorale, tels que le processus de redécoupage, l'inscription des électeurs, le processus de vote, la nomination et l'enregistrement des candidats, les partis politiques, les associations locales, les forces parties ainsi que le financement électoral. Il contient aussi des statistiques pertinentes à l'administration électorale. Le Compendium n'est pas disponible sous forme imprimée, mais on peut le consulter en ligne ou le télécharger en format PDF ([http://www.elections.ca/news/research/compendium\\_compendium\\_f.html](http://www.elections.ca/news/research/compendium_compendium_f.html)). ✕



Élections Canada a récemment établi un Centre de technologie pour les bureaux des directeurs du scrutin (CTBS) à Ottawa. Il s'agit d'un laboratoire qui fait l'essai de toutes les applications informatiques pour les directeurs du scrutin. Comme les directeurs du scrutin ont de plus en plus recours à des techniques de pointe, chacun d'eux pourra compter sur un coordonnateur et un coordonnateur adjoint de l'informatisation. Les membres du personnel surveilleront les employés chargés de produire les listes électorales. Un réseau de soutien à Elections Canada à Ottawa fournira l'assistance technique.

## DECLARATIONS ELECTRONIQUES DES CANDIDATS

Comme les contribuables lorsqu'ils soumettent leur déclaration de revenus, les agents officiels des candidats à une élection fédérale peuvent maintenant présenter leurs rapports de dépenses d'élection par voie électronique. Elections Canada a réalisé un logiciel pour les assister le long de ce processus.

La Loi électorale du Canada exige que tous les agents officiels produisent pour le compte de

leur campagne une déclaration révélant toutes les contributions et les dépenses ayant rapport avec une campagne électorale. En 1997, la Direction du financement des élections d'Elections Canada

a mis en œuvre un logiciel de préparation des déclarations que bon nombre d'agents officiels ont utilisé relativement à l'élection générale de cette année-là. Le logiciel permet de gagner du temps,

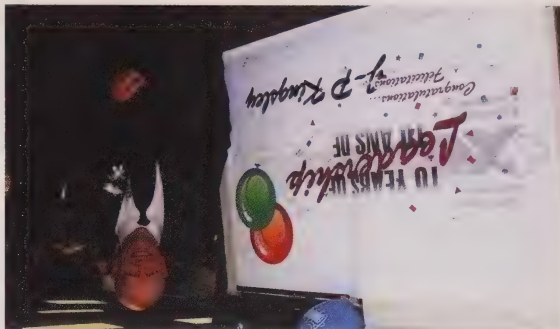
aide à fournir toute l'information nécessaire et réduit les erreurs. Une déclaration électronique a aussi l'avantage de diminuer le temps de traitement à Elections Canada.

Elections Canada étudie maintenant la possibilité de réaliser une version améliorée du logiciel, dont les nouvelles caractéristiques pourraient comprendre la fonction de production des reçus pour

finis d'impôt et la possibilité d'échanger des données avec les logiciels de comptabilité populaires.

## DIX ANS À TITRE DE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Jean-Frère Kingsley a célébré dernièrement son dixième anniversaire comme directeur général des élections du Canada. Pour le souligner, les employés d'Elections Canada se sont réunis le 17 février 2000, et Patricia Hassard, directrice générale adjointe des élections, a présenté un exposé des réalisations professionnelles de M. Kingsley avant et pendant son mandat.



Les employés d'Elections Canada remettent une banderole commémorative portant leurs signatures au directeur général des élections du Canada Jean-Frère Kingsley.

Photo: Myra Brown

## PERSONNALITÉ JEUNESSE 2000

M. Kingsley comme directeur général des élections. Les Canadiens ont déposé 38 millions de bulletins de vote pendant les dix années de son mandat qu'Elections Canada est devenu un leader mondial dans l'utilisation des technologies à des fins électorales. Les réalisations des dix dernières années comprennent la mise sur pied du Registre national des électeurs (la liste électorale permanente du Canada) et l'introduction de systèmes informatiques dans tous les secteurs de l'administration électorale, depuis les cartes

numériques jusqu'aux communications et à la gestion dans les bureaux des directeurs du scrutin. Au cours de la dernière décennie, Elections Canada s'est bâti une réputation internationale de chef de file dans le domaine des élections. L'organisme a accueilli plus de 125 délégations étrangères et a participé à plus de 300 missions à l'étranger.

Depuis sa nomination en février 1990, M. Kingsley a été en charge de tous les scrutins fédéraux, y compris le référendum de 1992, les élections générales de 1993 et de 1997, et plus de vingt élections provinciales. En plus de mettre en œuvre d'importants changements organisationnels à Elections Canada, il a introduit de grandes réformes électorales. C'est également au cours de son mandat qu'Elections Canada a été reconnu comme un leader mondial dans l'utilisation des technologies à des fins électorales. Les réalisations des dix dernières années comprennent la mise sur pied du Registre national des électeurs (la liste électorale permanente du Canada) et l'introduction de systèmes informatiques dans tous les secteurs de l'administration électorale, depuis les cartes

étudiants qui se sont distingués par leur succès académique, leur participation à des activités parascolaires et leur engagement communautaire. Chaque gagnant forme une équipe avec des élèves de son école en vue de faire campagne pour remporter le titre de Personnalité Jeunesse de l'année. Au

Salon, les élèves pouvaient voter pour le candidat de leur choix au kiosque d'Elections Canada. Les gagnants ont remporté une bourse de 1 000 \$ pour assister à une séance du Forum pour

jeunes Canadiens qui se tiendra à Ottawa.

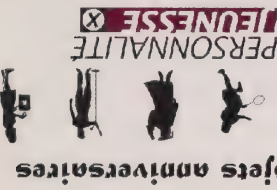
Le Comité consultatif des partis politiques enregistrés, sous la présidence du directeur général des élections, a été formé sur le conseil du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en 1998. Les dix partis politiques enregistrés représentés au Comité consultatif sont

l'Alliance réformiste conservatrice canadienne, le Bloc Québécois, le Nouveau Parti Démocratique, le Parti action canadienne, le Parti de l'Héritage Chrétien du Canada, le Parti libéral du Canada, le

Le Comité consultatif des partis politiques enregistrés, sous la présidence du directeur général des élections, a été formé sur le conseil du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en 1998. Les dix partis politiques enregistrés représentés au Comité consultatif sont

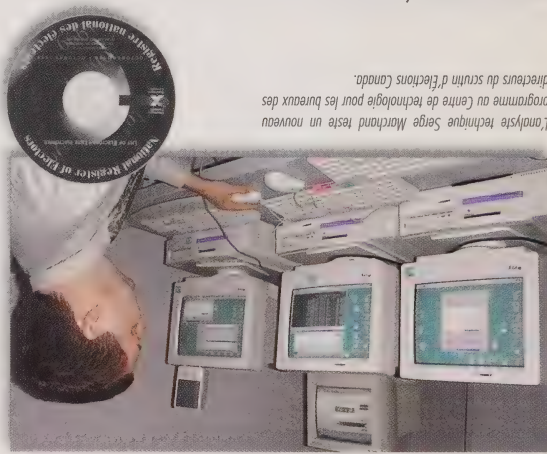
## COMITÉ CONSULTATIF DES PARTIS POLITIQUES ENREGISTRÉS

Le Comité consultatif des partis politiques enregistrés, sous la présidence du directeur général des élections, a été formé sur le conseil du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en 1998. Les dix partis politiques enregistrés représentés au Comité consultatif sont



## INFORMATION DES BUREAUX DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

Élections Canada élabore et teste actuellement des projets destinés à informatiser les principales fonctions dans les bureaux des 301 directeurs du scrutin du Canada en vue de la prochaine élection générale.



L'analyse technique Sérgue Marchand teste un nouveau programme au Centre de technologie pour les bureaux des directeurs du scrutin d'Élections Canada.

## INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

RÉVISE est un important nouveau système d'actualisation de listes électorales en ligne en période électorale. Les données seront stockées centralement à Elections Canada à Ottawa, au lieu d'être réparties dans 301 bases de données distinctes. RÉVISE permet en outre de déplacer les renseignements sur les électeurs d'une adresse à une autre et d'identifier les électeurs qui comptent plus d'une inscription dans une circonscription. Le système stockera aussi d'autres types d'adresses de voirie (par ex., canton, rang, méridien, section, ou parcelle, concession). RÉVISE remplacera un système dépassé, ÉCAPLE (Elections Canada : Automatisation et production des listes électorales), le premier programme informatisé à produire des listes d'électeurs conditionnés sur supports papier et numérique qu'il était possible d'importer dans la plupart des logiciels de traitement de textes, de tableaux et de bases de données. Avant 1992, les directeurs du scrutin fédéraux fournissaient aux candidats uniquement des imprimés des listes électorales dans leurs circonscriptions. Le bureau unique a progressé et, lors du référendum d'octobre 1992, Elections Canada a remis pour la première fois des listes informatisées aux directeurs du scrutin. Tout candidat officiel peut désormais obtenir les listes pour sa circonscription sur supports papier et numérique. Les partis politiques enregistrés peuvent obtenir sur CD-ROM les listes électorales définitives des circonscriptions où ils ont présenté un candidat.

## GESTION DES SCRUTINS

Le système de gestion des scrutins (SGS) continuera de servir à rassembler les renseignements internes et des circonscriptions dont Elections Canada a besoin chaque jour pour gérer la conduite d'un scrutin. Cela comprend le contrôle d'activités en fonction des échéanciers établis et des obligations juridiques et l'évolution de l'efficacité des systèmes et méthodes de prestation. Le SGS est en place depuis l'élection générale de 1993. On l'a ensuite élargi de manière à y ajouter des aide-mémoire informatisés à l'intention du personnel des bureaux des directeurs du scrutin et d'Elections Canada, à produire des rapports au moyen de liens automatisés avec les systèmes de conduite de scrutins et à y intégrer des outils de présentation de pointe. Lors du prochain scrutin, sa capacité de rapport inclura des rétroactions à l'intention des directeurs du scrutin.

## SYSTÈME DE PAIEMENTS DÉCENTRALISÉ

Une autre équipe de projet élabore actuellement un nouveau système de traitement des paiements unique pour la saisie de données par les commis à la paye du directeur du scrutin. Le nouveau SPBDS consolidé, dont la mise en œuvre sera progressive, offrira un guichet unique pour la saisie de données par les commis à la paye du directeur du scrutin.

Les données sur les élections sont communiquées uniquement à ceux qui y ont droit en vertu de la Loi électorale du Canada. Le droit à la vie privée de l'électeur est respecté et la confidentialité des renseignements personnels est protégée.

RÉSULTATS DU VOTE

Plusieurs autres systèmes sont en voie d'élaboration ou de perfectionnement. Le système des résultats électoraux (SRE), qui produit rapidement les résultats électoraux non officiels sur le site Web d'Elections Canada le soir du scrutin, a d'abord été élaboré aux fins de l'élection de 1993. Il vise principalement à archiver les résultats électoraux par voie électronique de chacune des 301 circonscriptions aux médias et au site Web d'Elections Canada. Après l'élection, les directeurs du scrutin utilisent le système pour enregistrer les résultats de l'addition officielle des votes. Elections Canada se sert aussi du SRE pour rassembler, fusionner et vérifier les résultats non officiels des électeurs des Forces canadiennes, des électeurs incarcérés et des autres Canadiens qui utilisent des bulletins de vote spéciaux. Après la fermeture des bureaux de scrutin, Elections Canada, qui approuveront et télécopieront les résultats des bureaux de vote par anticipation à chaque directeur du scrutin, les lui transmettront desormais par voie électronique d'Ottawa pour fins de compilation avec les résultats locaux. La version du SRE utilisée à Ottawa après l'élection est égale ment en voie d'être repensée de sorte que l'on puisse certifier et publier plus rapidement les résultats officiels en versions papier et électronique.



obtenu grâce à ses origines. « Si M. Trudeau avait voulu faire de moi un symbole, il l'aurait fait il y a bien longtemps », a répondu le nouveau ministre en entrevue.

Marchand a perdu son siège lorsque Joe Clark et les progressistes-conservateurs ont pris le pouvoir en 1979. Il attribue sa défaite au mouvement anti-Trudeau, à sa propre position sur le contrôle des armes à feu ainsi qu'au fait d'avoir voté en faveur de l'abolition de la peine de mort. À l'élection de 1980, il a choisi de ne pas se représenter. Sa femme ne souhaitait pas le voir brîguer les suffrages de nouveau, et il avait désormais des adolescents à sa charge. Pendant cinq ans, Marchand a occupé le poste d'administrateur des bandes indiennes de la vallée de la Nicola.

## Sénateur Marchand

En juin 1984, Leonard Marchand a été nommé de nouveau par le premier ministre Trudeau, cette fois-ci au Sénat du Canada, et est devenu la cinquième personne d'origine autochtone à y siéger. Au moment de lui proposer la fonction, Pierre Trudeau l'a prié de l'excuser d'avoir mis tant de temps à lui faire une offre. Le lendemain, il annonçait sa nomination. Marchand a contribué à la mise sur pied du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones et en a assuré la présidence. Selon lui, sa plus grande réalisation au Sénat liée aux Canadiens autochtones a été la production d'un rapport sur les vétérans autochtones, dans lequel il recommandait l'établissement d'un fonds fiduciaire de bourses d'études en leur nom. Plusieurs centaines d'étudiants en ont profité jusqu'à présent. Comme bon nombre de ses années au Sénat ont été passées dans le camp de l'opposition, Marchand s'est senti très limité dans ce qu'il pouvait accomplir.

## La réforme électorale chez les Autochtones

Lorsque Marchand était sénateur, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis lui a demandé de

mener une série de consultations auprès des Autochtones sur le concept des circonscriptions électorales autochtones. Il s'est entretenu avec des chefs nationaux et régionaux et a découvert qu'ils étaient en faveur du concept. Le sénateur Marchand a ensuite présidé le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, composé de trois députés siégeant au Parlement et d'un ancien député. Les consultations du Comité s'appuyaient sur une proposition voulant que les circonscriptions autochtones respectent les limites provinciales, mais qu'elles recourent un certain nombre ou l'ensemble des circonscriptions électorales d'une province. Les circonscriptions autochtones auraient ainsi constitué une

partie du nombre total de sièges d'une province plutôt que de former un groupe distinct. Les électeurs autochtones auraient eu la possibilité de s'inscrire sur une liste électorale réservée aux Autochtones ou sur la liste habituelle. La proposition du Comité a recueilli le soutien général des chefs autochtones qui, pour la plupart, estimaient que cette solution viendrait appuyer l'objectif d'autonomie gouvernementale ainsi que d'autres objectifs politiques autochtones plutôt que d'y nuire.

La Commission royale a donc recommandé de modifier la *Loi électorale du Canada* afin de permettre la création de circonscriptions autochtones, qui porteraient toutes un nom autochtone. En outre, pour faire du concept une réalité, elle proposait de permettre aux électeurs autochtones de s'inscrire sur une liste électorale provinciale n'a pas adopté les recommandations formulées en 1991, et Marchand en demeure

## La retraite

à ce jour « extrêmement déçu ».

Il y a deux ans, à l'âge de 64 ans, Marchand a démissionné de son poste au Sénat. Il aurait pu y demeurer pendant encore une autre décennie, mais il était fatigué des longs voyages en avion entre la Colombie-Britannique et

Ottawa, qu'il effectuait depuis 28 ans. Par ailleurs, il ne désirait pas conserver son siège au Sénat s'il ne pouvait pas s'y présenter régulièrement.

Lorsqu'il a pris sa retraite, ses collègues de la Chambre haute n'avaient que des éloges pour lui et son travail. Le sénateur Alasdair Graham, chef du gouvernement au Sénat, a dit : « Par sa présence sur la scène nationale ces trente dernières années, il a atteint les objectifs qu'il s'était fixés. Il a fait retentir la voix des Premières nations du Canada. » Un sénateur de la Colombie-Britannique, Gerry St. Germain, a ajouté : « Le sénateur Marchand avait une double responsabilité, c'est-à-dire représenter les résidents de la région de Kamloops, mais aussi les Canadiens autochtones de partout au pays. Honorables sénateurs, le sénateur Marchand s'est acquitté de cette responsabilité avec beaucoup de dignité, de fierté et d'humour. »

Leonard Marchand demeure un chef honoraire de la Bande indienne d'Okanagan. Au cours des dernières années, il a amassé des fonds pour faire construire un monument de guerre à la mémoire des Canadiens d'origine autochtone qui sont morts en combattant pour leur pays. Il estime que le taux de participation volontaire des Autochtones à la Première Guerre mondiale et à la Deuxième Guerre mondiale était supérieur à celui de tous les autres groupes au Canada et il espère qu'un jour un monument commémoratif sera érigé dans un parc près du Monument commémoratif de guerre du Canada à Ottawa. L'an dernier, Leonard Marchand a reçu l'honorifique du Collège universitaire de Cariboo. Son autobiographie, rédigée en collaboration avec Matt Hughes, sera bientôt publiée par Catlin Press à Prince George, en Colombie-Britannique. ✕



Marchand a été réélu à deux reprises, soit en 1972 et en 1974. Des libéraux de la Colombie-Britannique qui avaient été élus pour la première fois en 1968, il a été le seul à conserver son siège à l'élection de 1974. En 1976, Trudeau a nommé Marchand ministre d'État de son cabinet (Petites entreprises). Premier Canadien d'origine autochtone à occuper un poste de ce niveau, Marchand se moquait bien qu'on puisse penser qu'il l'avait

perdus. Marchand a été réélu à deux reprises, soit en 1972 et en 1974. Des libéraux de la Colombie-Britannique qui avaient été élus pour la première fois en 1968, il a été le seul à conserver son siège à l'élection de 1974. En 1976, Trudeau a nommé Marchand ministre d'État de son cabinet (Petites entreprises).

d'aider à élaborer des politiques fédérales autorisant les Indiens inscrits à négocier des compensations pour les droits autochtones grandes réalisations a été

Marchand. L'une de ses plus n'aurais pas pu faire ça», dit

été au Parlement, je les au nom des Premières nations. « Si je n'avais pas été

premier ministre d'entamer pour aider à convaincre le

Sussex, il en avait profité Trudeau, au 24, promenade

chez le premier ministre été invité avec M. Chrétien

Marchand se rappelle avoir l'époque, Jean Chrétien.

Des Affaires indiennes et du Développement du Nord de

parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du

Trudeau, au 24, promenade chez le premier ministre

été invité avec M. Chrétien Marchand se rappelle avoir

l'époque, Jean Chrétien.

Des Affaires indiennes et du Développement du Nord de

parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du

Trudeau, au 24, promenade chez le premier ministre

été invité avec M. Chrétien Marchand se rappelle avoir

Kamloops-Cariboo.

circscription de

candidat, dans la

candidat, un jeune

un nouveau

ils voulaient

un nouveau

ils voulaient

un nouveau

ils voulaient

un nouveau

ils voulaient

un nouveau

ils voulaient

un nouveau

ils voulaient

un nouveau

ils voulaient

un nouveau

ils voulaient

un nouveau

ils voulaient

un nouveau

ils voulaient

un nouveau

ils voulaient

sa victoire. Il se rappelle à quel point John visite de Trudeau à certainement contribué à se faire élire au Parlement sans aide, mais la par plus de 3 000 votes. Il pense qu'il aurait pu remporté la victoire dans la circonscription

entendre Pierre Trudeau. Marchand a résidents de Kamloops, sont allés voir et Neuf mille personnes, près du tiers des

« Trudeau manie » s'est emparée de la ville. par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

« Qui? Moi! Je ne peux pas battre Davie Fulton », ont été les premiers mots de Leonard Marchand. Fulton, qui détenait le siège de la circonscription depuis plus de deux décennies, avait été ministre de la Justice sous sa victoire. Il se rappelle à quel point John

visite de Trudeau à certainement contribué à se faire élire au Parlement sans aide, mais la par plus de 3 000 votes. Il pense qu'il aurait pu remporté la victoire dans la circonscription

entendre Pierre Trudeau. Marchand a résidents de Kamloops, sont allés voir et Neuf mille personnes, près du tiers des

« Trudeau manie » s'est emparée de la ville. par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Marchand a donc entrepris de se faire élire par acclamation. Puis, le 3 juin 1968, la

deux retirés de la course et Marchand a été élu candidats bien en vue, mais ils se sont tous chez les libéraux. Il se mesurait à deux autres

Leonard Marchand et Pierre Trudeau devant la foule lors du grand rassemblement libéral qui a eu lieu le 3 juin 1968 à Kamloops, en Colombie-Britannique. Le premier ministre était venu appuyer M. Marchand dans sa première campagne électorale.



## Au Parlement

vote.

Indiens inscrits aient obtenu le droit de faire élire si peu de temps après que les

Diefenbaker était surpris qu'il ait réussi à se

faire élire si peu de temps après que les

## Les débuts de Leonard Marchand

Leonard Marchand est né à Vernon, en Colombie-Britannique, en 1933. Membre de la Bande indienne d'Okanagan, il a fréquenté, de la première à la huitième année, la Okanagan Indian Day School de Six-Mile Creek, une école d'une seule pièce accueillant seulement 25 élèves. Il a été le premier Indien inscrit à faire ses études secondaires à l'école publique de Vernon et à y obtenir son diplôme. « L'agent des Indiens de l'époque m'avait inscrit dans un programme agricole professionnel sans débouchés, mais les gens ont découvert en cours de route que je n'étais pas bête », dit Marchand. Encouragé à poursuivre ses études par des éducateurs locaux, il a pris une année de plus pour terminer sa formation générale. Il a ensuite fréquenté l'université de la Colombie-Britannique, où seulement deux ou trois autres étudiants autochtones étaient inscrits, et a obtenu un baccalauréat en sciences en agriculture en 1959. En 1960, il a épousé Donna Isabelle Parr, de North Bay (Ontario), avec qui il a eu deux enfants. Lori Anne et Leonard Stephen Jr. Il a obtenu un autre diplôme en 1964, soit une maîtrise en foresterie de l'université de l'Idaho. Spécialisé en gestion des pâturages, il a travaillé comme scientifique en recherche agricole à la station de Kamloops pendant la première moitié des années 1960.

## Première expérience à Ottawa

**LES DROITS CONFÉRÉS PAR TRAITÉS REMPORTENT SUR LE DROIT DE VOTE**

Les barrières qui empêchaient les Indiens inscrits de voter ont été éliminées très tard dans l'histoire du Canada. C'est seulement en 1960 que le Parlement a adopté la nouvelle *Loi électorale du Canada*, qui affirmait le suffrage à tous les adultes canadiens d'origine autochtone sans aucune restriction. Les femmes, l'autre grand groupe à avoir été privé de ce droit au Canada, votaient depuis déjà quarante ans.

Dans la plupart des régions du Canada, les Indiens inscrits pouvaient voter depuis la Confédération, à condition qu'ils renoncent aux droits leur ayant été conférés par traités ainsi qu'à leur statut d'Indien en recourant à la disposition d'« émancipation » prévue dans la *Loi sur les Indiens*. Naturellement, très peu d'Indiens étaient prêts à respecter ces conditions. Les Métis n'étaient pas visés par l'interdiction de voter, peu d'entre eux étaient soumis à des traités, de sorte qu'aucun droit particulier ni motif ne justifiait leur exclusion. Les Inuits n'étaient pas non plus privés de leur droit de vote, sauf de 1934 à 1950. La plupart d'entre eux ont habité dans des régions isolées pendant une bonne partie du 20<sup>e</sup> siècle et, comme aucun effort n'a été fourni pour leur permettre de voter, ils n'avaient aucun recours pour exercer leur droit.

Les Autochtones ont établi des groupements sociaux solides et des systèmes de gouvernement complexes bien avant leurs premiers contacts avec les Européens. Par conséquent, nombre d'entre eux voyaient d'un mauvais œil les propositions d'émancipation du 19<sup>e</sup> siècle, et ce, pour au moins deux raisons : premièrement, elles mettaient un terme à la reconnaissance des peuples autochtones en tant que nations distinctes ou peuples distincts — assurée par les traités signés avec la France, la Grande-Bretagne et, plus tard, le Canada — et marquaient le début de leur assimilation dans une société non autochtone.

Deuxièmement, le fait de voter aux élections canadiennes supposait une participation à un système de gouvernement étranger aux traditions, conventions et pratiques de gouvernance de beaucoup d'Autochtones. De plus, la participation électorale s'avérait essentiellement redondante : les Canadiens d'origine autochtone avaient déjà leurs propres systèmes électoraux et gouvernementaux.

Bref, les Autochtones n'étaient guère tentés de voter si cela signifiait le rejet de leur identité individuelle et collective. Ainsi, jusqu'à ce que le gouvernement du Canada accorde le plein suffrage aux Indiens inscrits, rien n'indique qu'ils en ont voulu, ni qu'ils ont fait en sorte de l'obtenir.

## LA RECONNAISSANCE APRÈS LA GUERRE

Bon nombre d'Autochtones ont servi avec distinction dans les Forces canadiennes durant la Deuxième Guerre mondiale, ce qui, entre autres facteurs, a amené beaucoup de Canadiens à prendre conscience qu'il était grand temps pour tous les Autochtones de jouir de tous leurs droits civiques. En 1948, un comité parlementaire a recommandé l'octroi du droit de vote aux Canadiens d'origine autochtone.

Enfin, le 10 mars 1960, à la suite d'un débat qui a pratiquement fait l'unanimité à la Chambre des communes, les Indiens inscrits ont obtenu le droit de vote sans avoir à renoncer à aucun des droits leur ayant été conférés par traités. Deux ans plus tôt, le premier ministre de l'époque, John Diefenbaker, avait normalement promis à James Gladstone au Sénat, faisant de lui le premier sénateur d'origine autochtone.



# Leonard Marchand

## le premier Indien inscrit à être élu au Parlement du Canada

WAYNE BROWN

RÉDACTEUR, PERSPECTIVES ÉLECTORALES.  
ELECTIONS CANADA

En 1968, Leonard Marchand devenait le premier Indien inscrit à se faire élire à la Chambre des communes du

Canada, à titre de député libéral dans la

circonscription de Kamloops-Cariboo, en Colombie-

Britannique. À cette époque, au Canada, très peu d'Autochtones se lançaient en politique ou occupaient des postes de fonctionnaire et ce, quel que soit le palier de gouvernement. Jusqu'en 1960, les Indiens inscrits n'étaient même pas autorisés à voter à une élection fédérale, à moins de renoncer au droit d'être inscrits aux fins de la *Loi sur les Indiens*, aux droits conférés par traités et au droit statutaire à l'exemption des taxes foncières. Leonard Marchand, alors âgé de 34 ans, avait défait un conservateur bien connu, qui détenait le siège convoité au Parlement depuis 23 ans. Marchand allait également devenir le premier Canadien d'origine autochtone à occuper un poste au cabinet fédéral. En 1984, il était nommé au Sénat du Canada.

Leonard Marchand, en compagnie de son épouse Donna, de leur fils Leonard Stephen Jr. et de leur fille Lori Anne, lorsqu'il a prêté serment comme député pour la première fois, en juillet 1968.





Les attentes étaient élevées, le projet, ambitieux. La liste électorale permanente semble être à la hauteur. Parmi ses avantages, les plus visibles et les plus mesurables sont une réduction des coûts de confection des listes électorales (plus de 17 millions de dollars éparpillés sur 5 ans malgré les coûts liés à l'implantation et à la gestion de la LEP), une utilisation par les différents paliers de gouvernement, une réduction sensible de la période électorale (de 47 à 33 jours). On constate aussi une amélioration constante de la qualité des listes électorales et un meilleur contrôle de la confection et de la mise à jour des listes.

Le taux de modifications apportées lors de la révision de la liste électorale lors d'un scrutin constitue un indicateur de qualité fort éloquant : un taux de modifications de 8,5 % lors du référendum de 1995, contre un taux de 5,7 % lors du scrutin provincial de novembre 1998.

Le nombre d'électeurs inscrits constitue un autre indicateur favorable à la LEP. Au total, 4 639 860 personnes étaient inscrites lors du recensement réalisé en 1994, contre 5 254 482 pour l'élection de 1998. Le 30 novembre 1999, le nom de 5 311 347 électeurs apparaissait sur la LEP. Un nouveau mécanisme récemment mis en place facilite l'inscription des électeurs qui atteignent l'âge de 18 ans, celle des citoyens qui obtiennent la nationalité canadienne ou des personnes qui, possédant déjà la nationalité canadienne, viennent s'établir au Québec. Cette modalité permet, en vertu de la *Loi électorale*, d'inscrire directement ces personnes sur la liste électorale après avoir obtenu l'information de la RAMQ. Le DGEQ communique ultérieurement avec elles pour les informer qu'à moins d'un avis contraire de leur part, elles sont inscrites sur la liste.

Cette nouvelle modalité a contribué à résoudre certaines difficultés liées à l'inscription des jeunes de 18 ans. Une proportion importante d'entre eux tardait, en effet, à retourner le formulaire d'inscription.

Le taux de demandes d'inscription lors d'un scrutin a nettement diminué, passant de 6,5 % en 1994 à 4,6 % en 1998. Lors du recoupe-ment initial qui a donné lieu à la première version de la LEP, il y a trois ans, 7 % des électeurs potentiels n'étaient pas « recoupsés » avec le fichier de la RAMQ. En juin 1999, ce taux s'établissait à 1,2 % et en février 2000, à 0,87 %. Autre avantage et non le moindre, la liste des électeurs pour un scrutin donne peut être produite à 12 heures d'avis !

Un protocole d'entente conclu entre le DGEQ et Elections Canada permet la transmission de données sur les nouvelles inscriptions, les décès ou toute autre modification concernant les électeurs du Québec aux responsables du registre national canadien. La mise à jour des données du registre canadien s'effectue en partie, en ce qui concerne les électeurs québécois, à partir de celles de la LEP.

Pour les administrateurs d'élection du Québec, la véritable mise à l'épreuve de la LEP a cependant eu lieu lors du scrutin provincial de novembre 1998. L'expérience s'est avérée concluante. La liste électorale permanente produite pour l'élection générale était incontestablement de meilleure qualité que les listes issues d'un recensement porte-à-porte.

## Des perspectives d'avenir ...

La consécration de ce succès est venue en novembre 1999, alors que

le DGEQ se voyait décerner le Prix d'excellence de l'administration publique québécoise pour la liste électorale permanente. Les Prix d'excellence visent à souligner des réalisations remarquables du secteur public et à rendre hommage à leurs maîtres d'œuvre. Les critères pour l'octroi de ce prix sont l'impact de la réalisation auprès de la clientèle, son caractère novateur, son potentiel d'application dans d'autres organisations et la qualité de la gestion dans sa mise en œuvre.

S'il devait y avoir de nouveaux usages, c'est du côté du fichier des territoires, qui ne contient pas de renseignements nominatifs, qu'ils surviendraient. On peut, à titre d'exemple, penser à d'éventuels partenariats avec certains organismes gouvernementaux qui gèrent déjà des banques de données territoriales.

Grâce à l'exhaustivité et à l'exatitude des renseignements qu'il contient, entre autres en ce qui concerne l'orthographe des noms de lieux, le fichier des territoires pourrait certes contribuer à parer d'autres banques de données territoriales. En effet, le citoyen peut posséder une multitude d'adresses, mais seul le domicile principal de l'électeur est inscrit à la LEP. C'est le domicile principal qui confère la qualité d'électeur. L'idée de mettre au point un système de gestion unifiée de l'identité et des adresses fait l'objet de discussions depuis quelque temps dans le milieu gouvernemental. Peut-on penser à une utilisation du fichier des territoires dans le cadre d'un tel projet? Cette possibilité reste à être évaluée et analysée sur tous ses angles. Le développement de la géomatique laisse aussi entrevoir d'autres mariages intéressants.

Dans un avenir plus immédiat, toutefois, des énergies devront continuer à être investies pour bonifier la liste. Certaines utilisations déjà prévues à la *Loi électorale* sont perfectibles, notamment en ce qui concerne l'adaptation de la LEP aux règles du monde scolaire. Il y a encore place à l'amélioration du côté des mécanismes de mise à jour. L'exception et le cas particulier ne doivent toutefois pas faire perdre de vue la perspective d'ensemble qui, somme toute, sert actuellement très bien la démocratie québécoise en favorisant l'exercice du droit de vote par le plus grand nombre d'électeurs possible. ✕

Le deuxième et probablement le principal défi des artisans de la liste électorale permanente : assurer sa mise à jour. Impossible en effet de concevoir un tel outil sans mécanismes de mise à jour fiables et performants, qui permettront de tenir compte des déménagements, des décès, de l'atteinte de l'âge de la majorité ou de l'obtention de la

citoyenneté canadienne.

De même, puisque les données relatives aux territoires évoluent, il importe de pouvoir intégrer rapidement au fichier des territoires toute modification apportée aux limites d'une municipalité, tout changement de nom de rue ou tout développement domiciliaire.

La mise à jour de la liste doit s'effectuer sur une base continue. Plusieurs sources d'information alimentent donc la liste. Ainsi, grâce au couplage des données de la RAMQ et de celles du fichier des électeurs, on attribue un code de recoupement à chaque électeur. Ce code permet à la Régie de transmettre au DGEQ tout changement d'identité ou d'adresse d'un électeur.

La principale source d'information pour la mise à

jour du fichier des électeurs est donc la RAMQ. La majorité des modifications aux dossiers de la RAMQ proviennent de ses propres bénéficiaires. Elle reçoit aussi près de 40 % des changements d'adresse de la SAAQ et, dans une moindre mesure, d'autres organismes, comme la Régie des rentes du Québec.

Le deuxième mécanisme le plus important en ce qui a trait au nombre de modifications effectuées au fichier des électeurs est celui de la révision de la liste électorale. Cette révision s'effectue à la suite d'un décret d'élection ou d'un décret référendaire et des modifications apportées à la liste électorale ou référendaire municipale. Les autres sources pour la mise à jour du fichier sont le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada, le Curateur public et l'électeur lui-même. Enfin, le DGEQ

peut recommander la tenue d'un recensement ou d'une révision afin de procéder à une vérification totale ou partielle de la liste.

Quant au fichier des territoires, sa mise à jour est effectuée à partir de données fournies par la RAMQ, les municipalités, les directeurs du scrutin, les commissions scolaires, la Commission de toponymie et la Gazette officielle du Québec.

L'électeur a accès aux renseignements contenus dans la liste électorale permanente à son sujet. Il lui appartient de communiquer au personnel du DGEQ tout changement à ces renseignements, de même que sa volonté d'être radié de la liste, le cas échéant.

Afin de s'assurer que le plus grand nombre possible d'électeurs puissent exercer leur droit de vote, le législateur a instauré un mécanisme de révision pour traiter les cas particuliers : la Commission permanente



L'électeur a accès aux renseignements contenus dans la liste électorale permanente à son sujet.

## Derrière la liste, d'abord des personnes...

À la lumière des résultats obtenus après quelques mois de fonctionnement seulement, les travaux de la Commission permettent d'être optimistes. Ce mécanisme, conjugué à ceux qui existaient déjà, contribue à l'exhaustivité et à la qualité de la LEP.

Si la liste électorale permanente affiche une qualité et une exhaustivité exemplaires, c'est grâce à celles et à ceux qui la font. Une équipe formée de personnel hautement qualifié se consacre à la gestion de la LEP. Pour leur part, analystes et programmeurs, administrateurs de données et technologues assurent l'entretien, le fonctionnement et le développement de l'équipement informatique.

Pour appuyer leur travail, les moyens de communication efficaces constituent un impératif, bien sûr, mais il faut d'abord et surtout du personnel qualifié et compétent.

L'effectif du Centre de renseignements du DGEQ est un partenaire majeur dans la constante mise à jour de la liste électorale permanente. Le personnel du Centre assure l'interface entre la population et la liste. À l'heure des nouvelles technologies des communications, d'autres personnes alimentent et développent le site Web du DGEQ. Le site Web, dont une section porte sur la LEP, représente un moyen d'information efficace, particulièrement lors d'un scrutin.

## ... et des cyber outils !

L'infrastructure informatique requise, les artisans de la liste électorale permanente l'ont voulue la plus simple possible. Bien que l'équipement informatique représente la pierre angulaire de la LEP, son efficacité ne requiert pas de systèmes très complexes. Tout ce qu'il faut, c'est une technologie fiable et bien adaptée aux besoins.

Ainsi, l'équipement informatique de base se compose de trois mini-ordinateurs, chacun étant destiné à un usage précis : un serveur de production, un serveur de développement, un ordinateur servant aux essais technologiques. Chacun de ces serveurs contient une base de données propre à son environnement.

Quant aux logiciels utilisés, il s'agit d'un gestionnaire de base de données (Oracle), d'un ensemble d'outils de développement de Oracle (Developer 2000, Langage C, Pro C, SQL, PL/SQL, TCP/IP), d'un système d'exploitation (Digital UNIX) et d'utilitaires. Pour les initiés de l'informatique, ajoutons que l'espace mémoire nécessaire à la base de données (plus de 5 000 000 d'électeurs) dépasse les 18 Go. Les applications ont été développées pour être compatibles avec l'environnement informatique existant aux bureaux du DGEQ.

provincial de 1992, 25 % des personnes recommandées comme recenseurs se sont désistées. Dans le cas de la région de Montréal, le taux de désistement s'est établi à 32 %. Deux circonscriptions ont affiché des taux de désistement de 80 % et 90 %.

La difficulté de la tâche en rebuta plusieurs. En milieu rural, les recenseurs parcouraient parfois de longues distances. Dans les villes, ils évoquaient des raisons de sécurité, des difficultés d'ordre linguistique, des problèmes d'accès à certaines conciergeries.

Certaines personnes refusaient carrément d'ouvrir leur

porte aux recenseurs. Puis, il fallait dactylographier les

listes... Il n'était pas rare qu'un recenseur peu aguerri

doive recommencer plus d'une fois cette procédure.

Les coûts de confection des listes étant prohibitifs,

il devenait nécessaire de les rationaliser. À chaque

scrutin, plusieurs milliers, voire plusieurs millions de

dollars étaient engloutis dans une opération vouée à

un échec. Les listes ne correspondaient plus à la réalité

sociologique et technologique de cette fin de siècle.

À la faveur de fulgurants progrès réalisés dans

le domaine de l'informatique, on envisagea la confec-

tion d'une telle liste avec sérieux et réalisme.

Les représentants des paliers provincial, municipal et

scolaire s'entendaient sur la nécessité d'apporter une solution durable

au problème de la confection des listes électorales.

En juin 1992, l'Assemblée nationale confiait au DGEQ le mandat de

procéder à une étude de faisabilité concernant la mise sur pied d'une

liste électorale permanente.

## Les étapes préparatoires

Afin de donner suite au mandat reçu du législateur, le DGEQ procéda, dans un premier temps, à des consultations auprès de dirigeants des milieux municipaux et scolaires ainsi que de représentants politiques. En raison du caractère confidentiel des données sur les électeurs, il consulte aussi le président de la Commission d'accès à l'information. Un questionnaire est adressé à toutes les municipalités et à l'ensemble des commissions scolaires. Des membres du personnel du DGEQ rencontrent ensuite des employés de divers organismes publics, notamment ceux de la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ), de la Société de l'assurance-automobile du Québec (SAAQ) et de la Régie des rentes du Québec, qui possèdent une expertise quant aux méthodes de mise à jour de banques de données et au respect de la confidentialité des dossiers contenant des renseignements nominatifs. Le Directeur général des élections du Québec remet son rapport à l'Assemblée nationale en mars 1993. Il recommande que soit instituée



Les coûts de  
confection des  
listes étant  
prohibitifs, il  
devenait  
nécessaire de les  
rationaliser.

une liste électorale informatisée, destinée à l'usage des instances provinciale, municipales et scolaires. Le rapport préconise la confection d'une liste basée sur un recensement assorti d'une mise à jour avec les données de la RAMQ.

En juin 1995, l'Assemblée nationale du Québec adopte le projet de loi 40, *Loi sur l'établissement de la liste électorale permanente et modifiant la Loi électorale et d'autres dispositions législatives*. Le DGEQ reçoit le feu vert :

## Une liste, deux fichiers

Le premier défi : établir l'architecture du système informatique et développer les unités de traitement nécessaires à la gestion des données et à la production des listes provinciales, municipales et scolaires. Deux fichiers prennent forme, soit le fichier des électeurs et le fichier des territoires. La combinaison des deux fichiers permettra d'obtenir la liste électorale nécessaire à la tenue de tout scrutin.

Le fichier des électeurs comprend les renseignements sur l'identité des personnes qui désirent être inscrites sur la liste : nom, prénom, date de naissance, sexe, adresse et date d'établissement du domicile dans une municipalité. Ce fichier est construit à partir de la liste des électeurs inscrits pour le référendum de 1995, du registre des électeurs hors du Québec et des modifications apportées à la liste à l'occasion d'élections partielles et de scrutins provinciaux, municipaux ou scolaires.

Toutefois, une personne qui, au sens de la *Loi électorale*, possède la qualité d'électeur peut être inscrite sur la liste électorale permanente. La qualité d'électeur diffère selon qu'il s'agisse du palier provincial, municipal ou scolaire. Le fichier des territoires réunit, pour sa part, l'information territoriale nécessaire à la gestion et à la production des différentes listes électorales, notamment les adresses et la description des territoires électoraux.

Pour les scrutins provinciaux, le fichier des territoires contient les descriptions des sections de vote de chacune des 125 circonscriptions électoraux ou des quartiers. Le fichier des territoires comprend aussi, pour les élections scolaires, les données sur les 69 commissions scolaires linguistiques. Le fichier des territoires contient de plus les renseignements relatifs aux districts judiciaires. En vertu de la *Loi électorale*, le DGEQ produit les listes destinées au choix des jurés.



# Liste électorale permanente : l'expérience québécoise

MONIQUE MICHAUD

AGENTE DE RECHERCHE,

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

En novembre 1997, le Québec écrivait une nouvelle page de son histoire politique. Lors d'un scrutin municipal, on utilisait pour la première fois la toute nouvelle liste électorale permanente (LEP), balayant ainsi tout un pan de ses habitudes, de ses mœurs et de son folklore électoral.

son folklóre electoral.

Les choses ne seraient jamais plus les mêmes. Fini le temps où, dès l'annonce d'une élection, le recensement se transformait en véritable course contre la montre. Finit le difficile recrutement des recenseurs, le porte-à-porte et les longues retranscriptions à la machine à écrire. Finit les campagnes électorales interminables. La LEP allait révolutionner la façon de confectionner une liste électorale.

## Avant la LEP

scrutin suivant.

Les nombreux recensements positifs d'importantes difficultés de gestion et de réalisation. Au provincial, le recrutement des recenseurs se faisait de plus en plus difficile. Cette tâche exigeait en effet une très grande disponibilité pendant quatre jours consécutifs. Les directeurs du scrutinommaient les recenseurs à partir des listes fournies par les partis politiques. À titre d'exemple, lors du référendum

pas plus que les territoires électoraux. Entre deux scrutins, les mouvements démographiques venaient modifier la composition de l'électorat d'un territoire, de telle sorte que tout était à recommencer le

Informations. Élection après élection, les paliers provinciaux, municipaux et scolaire ont donc continué à confectionner leurs listes, chacun à sa manière, selon ses propres règles. La façon de confectionner les listes n'était en effet pas la même aux trois paliers. Même à l'intérieur d'un palier donné, on pouvait observer des variations d'une municipalité à une autre ou d'une commission scolaire à une autre. Les caractéristiques de la qualité d'électeur ne concordaient pas entre les paliers.

d'un tel registre ne pouvait se faire sans que l'on soit au préalable en mesure de préciser comment la vie privée des électeurs serait respectée et de démontrer la rentabilité d'une liste électorale permanente gérée avec des outils

fiable sur ces personnes ».

L'étude portera sur la prévention du trafic de noms Internet et devra expressément inclure des recommandations sur « la protection du public contre l'enregistrement de noms de domaines qui incluent les noms personnels de fonctionnaires du gouvernement, de candidats officiels et de candidats officiels possibles à une charge politique au palier fédéral, des États ou local aux États-Unis, ainsi que contre l'utilisation de ces noms de domaines de manière à nuire au processus électoral ou à la capacité du public d'avoir accès à de l'information exacte et

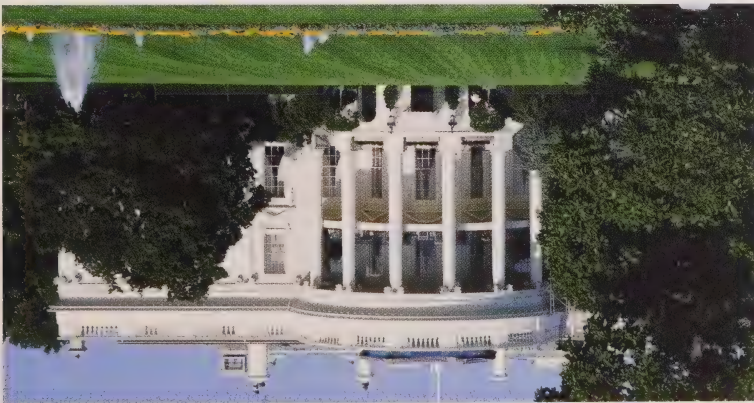
Le mouvement visant à protéger les candidats critiques et satiristes eurent récemment acheté les droits de noms de domaines liés à divers candidats pour établir des sites Web. Un des cas les plus médiatisés s'est produit au début de l'année, lorsqu'on a créé un site Web parodiant M. Bush. L'année dernière, les organisateurs de la campagne Bush avaient logé auprès de la FEC une plainte en vue d'obtenir qu'une poursuite soit intentée contre Zack Exley, créateur du site Web [www.gwbush.com](http://www.gwbush.com), une parodie mettant l'accent sur des rumeurs non prouvées que M. Bush avait consommé de la drogue dans sa jeunesse. Le site

## Le mouvement visant à protéger les candidats critiques et satiristes eurent récemment acheté les droits de noms ...



L'accent sur l'imposition possible de restrictions à l'utilisation d'Internet comme outil de promotion politique. La nouvelle technologie offre toutefois une autre utilité qui pourrait se révéler encore plus importante pour informer les électeurs : la divulgation en ligne des finances de la campagne des candidats, des partis et des autres organisations politiques. Le Congrès a adopté l'année dernière une nouvelle loi (PL 106-58) qui renferme une disposition exigeant que les grands comités politiques déposent leurs rapports financiers par voie électronique, de sorte qu'on puisse les communiquer presque instantanément et sous forme conviviale au public sur Internet. La loi laisse à la FEC le soin d'élaborer un nouvel ensemble de règles établissant un seul financier pour les comités qui doivent déposer leurs rapports par voie électronique.

Bien qu'il soit possible que la FEC n'élaborer pas de règles délimitant la promotion politique sur Internet en 2000, elle n'en redigera pas moins, d'ici la fin de l'année,



des règles mettant en œuvre la nouvelle loi relative au dépôt de rapports par voie électronique, a révélé le président de la FEC, M. Wold. On s'attend à ce que la Commission, par ces règles, exige que la plupart des principaux intervenants sur la scène politique américaine – les deux grands partis, les principaux candidats au Congrès et à la présidence et les grands comités d'action politique – communiquent leurs rapports en ligne. Seuls les candidats au Sénat sont exemptés de l'obligation de communiquer leurs rapports en ligne en vertu d'une disposition spéciale de la nouvelle loi. Le Congrès a exigé que la FEC mette le système de rapports en ligne obligatoire en place d'ici 2001. Une fois qu'il le sera, les électeurs américains pourront plus facilement et plus rapidement que jamais retracer l'argent derrière le message de chaque candidat et de chaque parti, que ce message soit communiqué sur Internet ou par des moyens plus conventionnels. ❧

*Money & Politics Report est un bulletin quotidien de nouvelles électroniques sur le financement des campagnes électorales, le lobbying et l'éthique gouvernementale publiée par le Bureau of National Affairs Inc., Washington, D.C., dont le site Web est [www.bna.com/moneyandpolitics](http://www.bna.com/moneyandpolitics).*





particuliers étrangers à la campagne. En outre, les organisateurs de la campagne ne sont pas obligés de « faire la police » sur le Web, pour vérifier si les partisans de M. Bush contiennent aux règles relatives au financement des campagnes électorales. Elle a souligné qu'elle a simplement jugé que la responsabilité de ces contreventions possibles n'incombe pas aux organisateurs mêmes de la campagne.

préstation sans compensation de publicité sur le Web habituellement vendue à des conditions commerciales, est susceptible de créer un risque de corruption qui justifie la réglementation. Elle pourrait aussi en arriver à la même conclusion à l'égard des passerelles dans un contexte commercial. Toutefois, ces circonstances sont différentes du simple affichage d'une page Web par une société ou un syndicat. » M<sup>e</sup> James Bopp, du *Madison Center for Free Speech*, a déclaré catégoriquement : « Qu'étaient donc que les activités sur Internet augmentent la participation des particuliers et que les Américains ont désespérément besoin que l'information soit dévastatrice autogérée, la Commission ne devrait pas intervenir dans les activités sur Internet ». Toutefois, les organisations de réforme du financement des campagnes électorales *Common Cause* et *Democracy 21* ont déclaré que, bien que les Américains doivent avoir le loisir d'utiliser Internet à des fins politiques, des règles plus strictes devraient s'appliquer aux sociétés, syndicats, ressortissants étrangers et fournisseurs gouvernementaux. « Les actes des sociétés et tout autre contexte) devraient continuer à être régis de manière plus stricte », ont déclaré les groupes de réforme du financement des campagnes électorales.

Répondant, l'appel d'observations de la FEC n'était pas la première mesure qu'elle prenait à l'égard d'Internet. En 1999, la Commission a approuvé un avis consultatif que lui avait demandé les organisateurs de la campagne à la présidence du gouvernement du Texas George W. Bush, en vertu duquel elle donnait aux organisateurs de campagnes la latitude de profiter des efforts politiques en ligne de bénévoles sans avoir à déclarer ces activités à titre de contributions à la campagne. La Commission a approuvé ainsi les grands attendus, dégageant ainsi les organisateurs de la campagne Bush et ceux d'autres campagnes de toute responsabilité pour le battage politique sur Internet de

La FEC a également approuvé des avis consultatifs demandés par le *Democracy Network*, ou *Dnet* (AO 1999-25), et *Election Zone LLC* (AO 1999-24), qui permettent aux sociétés sans but lucratif et à but lucratif d'exploiter des sites Web fournissant de l'information non partisane sur des candidats fédéraux. Ces approbations donnent à entendre que la FEC semble disposée à accorder beaucoup de latitude au battage politique de bénévoles qui utilisent leurs ordinateurs domestiques pour appuyer des candidats particuliers, ainsi que d'organisations sans but lucratif qui cherchent à offrir une tribune en ligne non partisane à des fins de discussions d'ordre électoral. Ces toutes récentes mesures de la FEC semblent également aller, du moins en partie, à l'encontre d'une décision que la Commission avait rendue dans un avis consultatif en 1998, qui portait qu'un site Web créé par un résident du Connecticut, Leo Smith, critiquant la représentante au Congrès Nancy Johnson (R-Conn.), pouvait constituer une dépense indépendante réglementée pour le compte des opposants de Mme Johnson. La Commission a toutefois déclaré que l'affaire Leo Smith était rendue plus complexe du fait que celui-ci avait utilisé un ordinateur domestique, et non pas un ordinateur commercial. Même si la FEC a adopté une politique attentive à l'égard d'Internet, rien ne garantit que le Congrès fasse de même, surtout si on

constate que la nouvelle technologie pourrait menacer les membres titulaires. Signe avant-coureur de ce que l'avenir réserve au Capitole, on y a adopté l'année dernière une nouvelle loi (*Public Law 106-113*) qui exigeait notamment la protection des sites Web des candidats politiques et autres contre les « cyberpirates » – ceux qui enregistrent des noms de sites Web s'apparentant à un nom ou à une marque de commerce célèbre ou qui en font le trafic. Le projet de loi contre le cyberpiratage vise une controverse naissante concernant la possibilité qu'on abuse des noms de candidats sur des sites Web malaisants ou malicieux. Dans la loi visant à prévenir le cyberpiratage, aussi appelé « cybersquatting », on avait omis une disposition d'une version antérieure adoptée au Congrès qui prévoyait la création d'une catégorie spéciale de noms de domaines d'Internet pour le président, les membres du Congrès et les candidats politiques. Les délégués du Congrès et du Sénat avaient plutôt ajouté un libellé plus général interdisant l'enregistrement non autorisé de noms personnels comme noms de sites Web – ou « noms de domaines » Internet – dans un but lucratif. La nouvelle loi prévoit une étude qu'entreprendra le secrétaire au Commerce en consultation avec le Bureau des brevets et des marques de commerce et la FEC. Cette étude doit renfermer des recommandations et des lignes directrices pour le règlement des différends concernant l'enregistrement de



les questions particulières suivantes :

- Comment faudrait-il évaluer les coûts du site Web d'un candidat et les déclarer?

- Les sites Web créés par des partisans ou des adversaires d'un candidat constituent-ils des contributions financières assujetties aux restrictions et aux exigences de déclaration de la loi relative au financement des campagnes électorales?
- Les appartitions ou les messages de candidats sur un site Web ou les passerelles menant au site de la campagne électorale d'un candidat à partir d'un autre site devraient-ils compter comme des contributions ou des dépenses électorales?
- Devrait-on réglementer les sites Web des partis politiques?
- Les exemptions enclashées dans la loi de pression, qui pourraient être voués à la promotion des orientations et des candidats préférés de ces groupes, pourraient poser des problèmes beaucoup plus graves. Par exemple, la fédération nationale du travail, l'AFL-CIO, a utilisé son site Web ([www.aflcio.org](http://www.aflcio.org)), pour promouvoir la campagne à la présidence du vice-président Al Gore.

FEC continuera probablement à se pencher sur un éventail de questions liées à Internet dans le cadre soit de plaintes liées à la réglementation, soit de demandes d'avis consultatif.

Au cours des derniers mois, la FEC a déjà publié des avis consultatifs destinés à faciliter le recours à Internet pour recueillir des fonds aux fins des primaires présidentielles, en prévoyant des fonds de contrepartie fédéraux pour les contributions en ligne. Elle a aussi émis des avis concernant les organismes sans but lucratif et à but lucratif, leur permettant d'établir des sites Web de sensibilisation des électeurs qui contiennent des messages relatifs à une campagne électorale. Cependant, ces sites sont non partisans et ne favorisent pas des candidats ou des points de vue particuliers. M. Wold a avoué que les sites Web établis par des sociétés, des syndicats ou des organismes de pression, qui pourraient être voués à la promotion des orientations et des candidats préférés de ces groupes, pourraient poser des problèmes beaucoup plus graves. Par exemple, la fédération nationale du travail, l'AFL-CIO, a utilisé son site Web ([www.aflcio.org](http://www.aflcio.org)), pour promouvoir la campagne à la présidence du vice-président Al Gore.

Il est encore trop tôt pour saisir partiellement toute l'importance qu'Internet revêtira pour le processus politique américain. Pour l'instant, son importance relative est peut-être faible, mais cela changera, selon de nombreux experts. Les levées de fonds sont un indice de l'utilisation d'Internet par les milieux politiques. Un récent sondage de *PoliticsOnline* a révélé que les candidats à la présidence des États-Unis ont recueilli près de 7,5 millions de dollars en contributions à leurs campagnes sur Internet en 1999 – en tête se trouve le sénateur républicain de l'Arizona John McCain, qui a obtenu plus de 5 millions de dollars en contributions totales sur Internet. Les contributions totales sur Internet ont constitué à peine 5 % des contributions que les candidats à la présidence ont recueillies et qui ont totalisé plus de 140 millions de dollars. On peut toutefois avoir un bon indice de ce que sera l'avenir de la politique sur

Internet, quand on songe que M. McCain a commencé à recevoir des contributions en ligne au rythme de près d'un million de dollars par semaine à la suite de sa victoire dans les primaires du New Hampshire.

Dans un grand nombre de commentaires que la FEC a reçus au sujet d'une éventuelle adoption de nouvelles règles, on a souligné les possibilités d'Internet pour ce qui est d'informer les électeurs et de favoriser leur participation dans le processus politique. Les intervenants ont fait valoir que des règles de la FEC ne viendraient pas nécessairement réduire ces avantages. Dans ses commentaires, *America Online Inc.*, le principal fournisseur mondial de services Internet, qui compte plus de 20 millions de clients, a exposé un ambitieux programme visant à offrir à ses abonnés de l'information politique au cours de la campagne électorale et elle a incité la FEC à « établir un cadre juridique compréhensible et sans équivoque qui donne libre cours aux promesses d'Internet ».

Les représentants d'autres sociétés, les syndicats et les grands partis politiques ont pour la plupart déclaré qu'ils sont conscients que la FEC prendra son temps pour élaborer de nouvelles règles spéciales relatives à Internet. « Tout règlement que la Commission mettrait en œuvre aux premiers stades d'établissement d'Internet pourrait entraver prématurément la croissance de ce nouveau média », ont fait observer MM. Thomas Josefak et Alexander Vogel du Comité national républicain. « La Commission devrait conclure... que la meilleure stratégie pour favoriser la croissance d'Internet consiste à lui permettre d'aller de l'avant avec le minimum d'intervention du gouvernement. » M<sup>e</sup> Robert Bauer, éminent avocat démocrate spécialisé en droit électoral du cabinet Perkins Coie, a abondé dans le même sens. « Comme il n'existe pas de règles-deviants particuliers en place, la Commission devrait carrément déclarer qu'elle suppose que l'utilisation d'Internet n'est pas régie par la loi (sur les campagnes électorales fédérales). » Mais, M<sup>e</sup> Bauer ajoute plus loin que « la Commission pourrait conclure que la

Le dénominateur commun de toutes ces questions, selon M. Darryl Wold, président actuel de la FEC, c'est la façon d'évaluer les coûts de l'activité sur Internet. M. Wold est l'un des trois républicains parmi les six membres de la FEC, les trois autres étant des démocrates. Lors d'une interview, il a déclaré que les questions sont si complexes qu'il est peu probable que la Commission puisse élaborer cette année d'importantes nouvelles règles relatives à Internet. Cela ne veut pas dire pour autant que la Commission ne devra pas examiner les questions que soulève la nouvelle technologie, qui sert de plus en plus à recueillir des fonds à des fins politiques et à envoyer des messages politiques aux électeurs, d'ajouter M. Wold. Celui-ci a reconnu que la

déclaré la Commission. « Les activités de campagne électorale sur Internet sont-elles similaires à celles qui se déroulent dans d'autres contextes, ou sont-elles différentes au point d'exiger des règles différentes? »

Presque toutes les réponses que la FEC a reçues favorisaient la non-intervention ou l'attentisme. La grande majorité se composait de brefs courriels d'utilisateurs ordinaires d'Internet. Pour la première fois, la Commission a rendu tous les commentaires accessibles sur son site Web (<http://www.fec.gov>). « Après mûre réflexion, j'estime que la Commission électorale fédérale ne doit déployer absolument aucun effort pour contrôler, limiter, surveiller, taxer ou réglementer l'utilisation d'Internet de quelque manière ou sous quelque forme que ce soit », a fait remarquer M. Martin Meyer, de Hamilton, Ohio. Toutefois, dans d'autres commentaires, on a souligné que les règles actuelles de la FEC pourraient être interprétées comme touchant les activités sur Internet et qu'il est peu probable que de nouvelles règles prévoient des exemptions précises pour les activités sur Internet puissent être mises en place rapidement.

Un groupe de correspondants, dirigé par le *Center for Democracy and Technology*, organisme sans but lucratif, ont invité la FEC à reporter l'adoption de nouvelles règles jusqu'après l'année électorale en cours. Parallèlement, le Centre a déclaré que la FEC pourrait créer un « havre » pour les activités sur Internet dans le cadre de ses règles actuelles, en se prononçant sans équivoque sur la valeur qu'elle accordera au discours politique sur Internet au cours de la campagne politique actuelle. Le Centre, dont la spécialité est les questions relatives à Internet, a ajouté qu'il a aidé 200 particuliers à présenter plus de 800 observations concernant le projet de la FEC. Un groupe diversifié d'organisations libérales et conservatrices, notamment *People for the American Way*, la *Free Congress Foundation* et l'*American Civil Liberties Union*, est venu joindre sa voix à celle du Centre.

Président de la FEC, c'est que la loi relative au financement des campagnes électorales pose comme hypothèse que les efforts en vue d'influencer une élection doivent coûter beaucoup d'argent. Avec Internet, cependant, cela n'ira peut-être pas de soi. Toute personne dotée d'un ordinateur, d'un modem et d'une ligne de câble coaxial ou d'une ligne téléphonique peut, du moins en théorie, communiquer en ligne avec tout l'univers au prix de quelques touches sur un clavier. « En 1975 (lorsque la version actuelle de la FEC est entrée en vigueur), le Congrès est parti de l'hypothèse que, sans dépenses, le discours politique se limiterait simplement à une harangue au coin des rues, une des rares formes de communication publique non réglementées et non soumises à déclaration en vertu du droit électoral fédéral », a écrit Me Potter dans un récent article publié sur le site Web de la *Brookings Institution* (<http://www.brook.edu/gs/cf/np.htm>). « L'avènement d'Internet comme moyen de communications de masse modifie les fondements de l'expression du discours politique, crée un site Web ou envoyer des masses de courriels favorables ou défavorables à un candidat fédéral. La FEC doit actuellement établir si de telles activités sont fondamentalement différentes d'une harangue au coin des rues (activité peu dispendieuses, elle aussi).

Lorsque la *Federal Election Campaign Act*, la principale loi relative au financement des campagnes électorales aux États-Unis, a été adoptée au cours des années 1970, c'était en grande partie en réaction au scandale du Watergate. Rien d'étonnant, donc, que le modèle dont se sont inspirés les législateurs aux fins de la réglementation soit l'activité politique qui était prédominante il y a 25 ans – la cueillette et la dépense de fortes sommes pour s'adresser aux électeurs au moyen de la publicité radio/télévisée et imprimée, du publi-postage direct, des centres de télécommunication et d'autres moyens de communication de masse généralement dispendieux. La loi – appelée FEC – limite strictement les contributions aux candidats et exige que les participants à une campagne s'inscrivent auprès du gouvernement et lui fassent rapport des finances de la campagne.

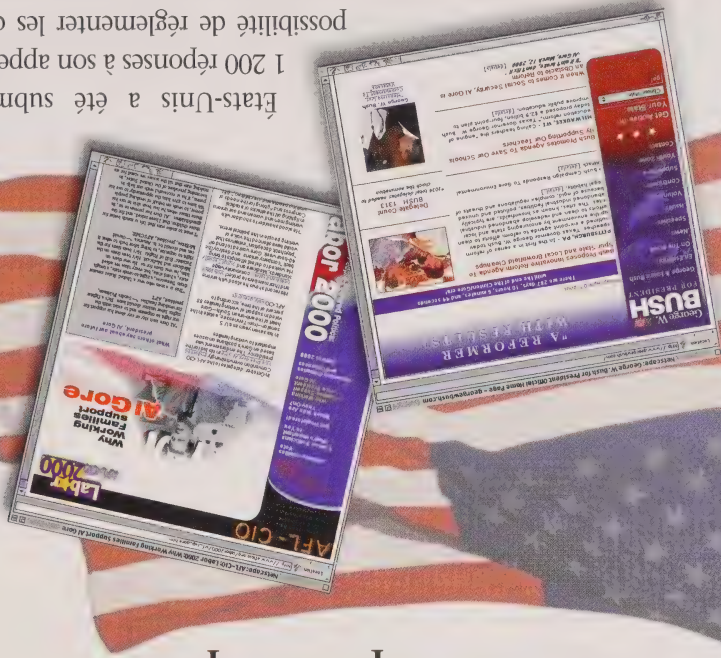
La FEC a aujourd'hui un quart de siècle, mais l'activité qu'elle réglemente n'en compte pas moins de dominer la scène politique américaine en année d'élection majeure. Les candidats à la présidence et au Congrès recueillent des sommes de plus en plus énormes aux fins d'affrontements qui, au seul palier fédéral, devraient coûter au total trois milliards de dollars au cours du présent cycle électoral. Presque tout l'argent sera consacré à de dispendieuses communications de masse, comme la télévision, la radio et les envois postaux. Une seule annonce éclair électorale de 30 secondes à la télévision dans un marché grand média peut coûter des dizaines de milliers de dollars. Toutefois, il faut aujourd'hui tenir compte d'une nouvelle technologie de communications qui était inimaginable lorsque la FEC a été adoptée – Internet. La FEC, organisme chargé d'administrer la loi relative au financement des campagnes électorales des États-Unis, éprouve de la difficulté à établir comment cette loi peut s'appliquer à Internet, ou s'il faut un tout nouvel ensemble de règles.

Le problème, selon Me Trevor Potter, avocat en droit électoral de Washington et ancien



# Les campagnes électorales sur Internet : Faut-il réglementer?

La Commission électorale fédérale des États-Unis se pose la question



**E**n janvier, la Commission électorale fédérale (la FEC) des États-Unis a été submergée par plus de 1 200 réponses à son appel d'observations sur la possibilité de réglementer les campagnes électorales sur Internet et la manière de le faire. Ces observations provenaient pour la plupart d'utilisateurs d'Internet, et leur message à l'organisme était clair : « Ne touchez pas au Web ». Pourquoi l'organisme a-t-il sollicité l'apport du public et qu'est-ce qui a bien pu susciter cette forte réponse, alors que d'autres appels de la FEC lui valent à peine une douzaine de commentaires ? Depuis quelques années, Internet est le secteur de la haute technologie, mais aussi dans les milieux des affaires, des médias et de la politique. Comme tous les autres organismes de réglementation, la FEC tente de combler le retard.

KENNETH P. DOYLE  
RÉDACTEUR PRINCIPAL,  
MONEY & POLITICS REPORT,  
BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS INC.,  
WASHINGTON, D.C.



L'article 326 du projet de loi C-2 prévoit que six éléments d'information concernant les sondages d'opinion **doivent** être publiés (la marge d'erreur, le commanditaire du sondage, entre autres). Le paragraphe (2) ajoute deux autres éléments d'information dans le cas de la diffusion publique **par d'autres moyens que la radiodiffusion** (journaux et Internet) : a) la formulation des questions d'enquête et b) les moyens par lesquels un rapport sur les résultats

d'enquête peut être obtenu.

L'article 330 interdit l'utilisation de stations de radiodiffusion étrangères pour essayer d'influencer les électeurs canadiens. Cette interdiction ne s'applique pas à Internet, mais l'article 331 prévoit ce qui suit : « Il est interdit à quiconque n'est ni citoyen canadien ni résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration* et ne réside pas au Canada d'inciter de quelque manière des électeurs, pendant la période électorale, à voter ou à s'abstenir de voter ou à voter ou à s'abstenir de voter pour un candidat donné ».

Aucune des dispositions du projet de loi C-2 concernant la radiodiffusion ne s'applique à Internet (voir la définition de la radiodiffusion à l'article 2, qui fait état de la radiodiffusion réglementée par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Jusqu'ici, le CRTC ne réglemente ni ne surveille aucunement ce qui est diffusé sur Internet et considère que l'information affichée sur Internet n'est généralement pas de la « radiodiffusion » par nature).

## Conclusion

D'après des enquêtes récentes, un quart des Canadiens ont accès à Internet chez eux, mais il est clair que cette proportion va augmenter considérablement dans les années qui viennent. Il n'en reste pas moins que, étant donné la nature d'Internet et la façon dont il est utilisé, il ne semble pas menacer sérieusement l'intégrité du système électoral du Canada, bien que certains problèmes d'exécution de la loi offrent aux Canadiens un excellent moyen d'exprimer leurs opinions politiques et de s'associer plus facilement et à moindres frais que jamais auparavant avec des gens qui pensent comme eux. ❧



La diffusion par un individu, sur une base non commerciale, de ses opinions politiques sur le réseau communément appelé Internet n'est pas de la « publicité électorale ».

Voici la remarque d'un autre répondant : « Pour autant que je sache, la « période d'interdiction » concernant l'information électorale a été considérablement réduite [elle est aujourd'hui de 24 heures, la journée du scrutin], et encore y a-t-il des exceptions à cette stricte réglementation pour les particuliers qui affichent de l'information politique sur Internet [voir l'alinéa 319(d) ci-dessus]. »

Ce répondant poursuit sa réflexion en rappelant l'importance de la publicité politique anonyme : « Si l'on contraignait les gens à s'identifier publiquement lorsqu'ils expriment une opinion politique, on empiéterait sur leurs droits en éliminant le secret des intentions de vote, de sorte que les gens s'autocensurent au lieu de révéler leur point de vue (ce qui pourrait avoir des conséquences négatives pour l'emploi, etc.). Ce ballonnement du discours politique enfreint le droit de tous les Canadiens à avoir accès à la diversité des opinions politiques qui existent dans notre société. »

Un autre répondant estime en revanche que le projet de loi C-2 devrait prévoir une divulgation plus rapide du montant des dons reçus par les partis : « Les déclarations devraient être trimestrielles, et chaque don être associé à une date. Comme il est possible de déclarer et d'afficher ces renseignements sur Internet, le montant de tous les dons reçus jusqu'à (...) la fin de chaque trimestre pourrait facilement être connu dans les jours suivants. Pour les déclarations effectuées au cours d'une période électorale, le rapport devrait être remis une semaine avant la date de l'élection, et aucun don ne devrait être accepté au cours de la dernière semaine de la campagne électorale. Cela permettrait de s'assurer que les électeurs sauront qui donne à chaque candidat et parti avant de prendre leur décision. »

Dans le système actuel, les dons versés en janvier d'une année ne sont connus qu'en juillet de l'année suivante, soit 18 mois plus tard. Le même répondant recommande également qu'Élections Canada améliore la capacité de recherche de l'information financière sur son site Web en y installant une base de données qu'il sera possible d'interroger en direct de sorte qu'un utilisateur puisse consulter le site Web, taper le nom d'un donateur et voir tous les dons que celui-ci a faits à un parti ou un candidat, sans avoir à télécharger des fichiers trop lourds ou trop nombreux.

L'une des dispositions du projet de loi C-2 concernant la période d'interdiction a trait à la publicité électorale le jour du scrutin (art. 323). L'article 324 prévoit que l'interdiction ne s'applique pas à « la publicité électorale diffusée sur le réseau communément appelé Internet avant le début de la période d'interdiction prévue à ce paragraphe et non modifiée durant celle-ci ». Par conséquent, s'il y a une publicité électorale sur un site Web avant le jour du scrutin et que cette publicité n'est pas modifiée ce jour-là, il n'y a pas infraction à l'article 323.

Le projet de loi C-2 comporte un certain nombre de dispositions qui ont un rapport avec Internet. La partie 17 du projet de loi (articles 349 à 362) réglemente la publicité de tiers, c'est-à-dire de ceux qui font de la publicité électorale mais qui ne présentent pas de candidats. La partie 16

*Par ailleurs, si vous avez des remarques à faire sur les aspects du projet de loi C-2, la nouvelle Loi électorale du Canada propose, qui peuvent avoir un rapport avec Internet, nous vous serions reconnaissants de nous en faire part.*

## Le projet de loi C-2 et Internet

L'un des répondants rappelle le fait que les médias traditionnels ignorent les petits partis politiques. La télévision, la radio et, à un moindre degré, les médias imprimés peuvent prétendre manquer de temps ou d'espace pour justifier leur intérêt primordial pour les grands partis, mais ces limites n'existent pas sur les sites Web des médias d'information. « Écarter un parti revient à commettre un mensonge, et je crois que cela compromet l'intégrité du système électoral et qu'élections Canada devrait régler ce problème. »

L'un des répondants explique combien il sera difficile de s'assurer que les électeurs de l'Ouest n'obtiennent pas d'information sur le vote des électeurs de l'Est avant que les bureaux de scrutin de l'Ouest soient fermés. Les électeurs ont toujours pu téléphoner à un ami dans une région de l'Est, mais le courriel et les sites Web vont multiplier le nombre de gens qui, dans l'Ouest, auront accès aux résultats des élections dans l'Est. Un répondant suggère une solution : veiller à ce que les bureaux de scrutin ferment tous en même temps, par exemple à 19 h en Colombie-Britannique et à 23 h en Nouvelle-Écosse. Sinon, les heures d'ouverture des bureaux de scrutin pourraient rester les mêmes, mais le compte des bulletins pourrait commencer en même temps partout au pays. S'il fallait éviter que les résultats n'arrivent trop tardivement aux Canadiens de l'Atlantique, le compte des bulletins pourrait être reporté au lendemain.

L'un des répondants exprime l'avis suivant : « Le Canada doit décider de ne pas être un pionnier dans le domaine des élections par Internet. Il faudra examiner avec soin de nombreuses questions d'ordre technique et juridique avant même de songer à mettre à l'essai des systèmes de vote par Internet. »

Les dispositions de C-2 concernant Internet sont juridiquement et technologiquement nulles et non avenues. »

L'un des répondants exprime l'avis suivant : « Le Canada n'a pas le pouvoir de faire appliquer ses lois à l'étranger. Le Canada n'a pas le souhaitable, mais ce n'est ni possible ni pratique. Le Canada peut-être sur Internet comme dans les médias traditionnels. C'est peut-être parties du projet de loi C-2 essaient de prévoir un contrôle des dépenses

L'un des répondants ayant exprimé des opinions sur les liens entre le projet de loi C-2 et Internet est de l'avis suivant : « Les tiers censés ne devraient pas avoir le droit de faire leur propre publicité. Nous pensons que les sites Web des tiers ne devraient pas tomber sous le coup d'une telle interdiction. L'information pourrait être exactement la même, mais nous pensons qu'il y a une distinction entre les sites Web qui donnent de l'information aux gens qui la cherchent sur ces sites et ceux qui cherchent à atteindre des gens qui ne sont pas en train de chercher cette information. »

Le projet de loi C-2 énonce donc clairement qu'il y a au moins certaines sortes de renseignements électoraux sur Internet qui ne seront pas considérés comme de la publicité électorale et qui ne seront donc pas assujettis à la réglementation des tiers prévue dans sa partie 17. Rappelons cependant que les **dépenses** des candidats et des partis politiques sont assujetties à une réglementation et que les dépenses associées aux sites Web feront partie du calcul même si elles ne sont pas rattachées à ce qui est défini comme étant de la publicité. (Le projet de loi C-2 définit également les dépenses électorales, à l'article 407, et leur fixe des limites.)

### **communément appelé Internet.**

#### **d) la diffusion par un individu, sur une base non commerciale, de ses opinions politiques sur le réseau**

- a) la diffusion d'éditions, de débats, de discours, de nouvelles, d'entrevues, de chroniques, de commentaires ou de lettres;
- b) la promotion ou la distribution, pour une valeur non inférieure à sa valeur commerciale, d'un ouvrage dont la mise en vente avait été planifiée sans égard à la tenue de l'élection;
- c) l'envoi d'un document par une personne ou un groupe directement à ses membres, ses actionnaires ou ses employés;

a) la diffusion d'éditions, de débats, de discours, de nouvelles, d'entrevues, de chroniques, de commentaires ou de lettres;

b) la promotion ou la distribution, pour une valeur non inférieure à sa valeur commerciale, d'un ouvrage dont la mise en vente avait été planifiée sans égard à la tenue de l'élection;

c) l'envoi d'un document par une personne ou un groupe directement à ses membres, ses actionnaires ou ses employés;

d) la diffusion par un individu, sur une base non commerciale, de ses opinions politiques sur le réseau

Internet (alinéa a) ci-dessous), qui ne sont pas considérées comme de la publicité électorale :

a) le traitement des communications, et l'article 319 définit la « publicité électorale » comme « un message publicitaire favorisant ou contrecarrant un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, notamment par une prise de position sur une question à laquelle est associé un parti enregistré ou un candidat. » La définition comprend d'importantes précisions quant aux formes de communication, notamment sur Internet (alinéa a) ci-dessous), qui ne sont pas considérées comme de la

qu'il faut chercher la menace la plus grande pour l'intégrité du système électoral canadien. Tout le monde s'agit incroyablement au sujet d'Internet, ce qui suscite des craintes invraisemblables, mais ces craintes sont sans fondement. »

Voici la remarque d'un des répondants : « Si les électeurs croient qu'il incombe aux administrateurs des élections, de s'assurer par exemple à Elections Canada, que l'intégrité du système électoral du Canada, je pense que c'est une tâche impossible. La facilité avec laquelle on peut créer un site Web interdit complètement qu'on puisse contrôler Internet. La seule chose qu'on peut faire effectivement est de prendre des mesures lorsque les parties concernées portent des problèmes à l'attention des administrateurs. Et, même dans ce cas, ces mesures s'appliqueraient bien après un scrutin. »

Il est impossible de prédire les répercussions à long terme d'Internet sur le système électoral, mais, en fin de compte, il donnera peut-être lieu à des améliorations, par exemple grâce à l'accès universel aux bulletins de vote, à l'élimination des obstacles pour les électeurs handicapés et à l'accès rapide aux renseignements relatifs au financement des campagnes électorales, etc. »

La crainte d'une compromission de l'intégrité du système électoral et des particuliers et partis en jeu pourrait venir de menaces, de mensonges, de désinformation ou de piratage visant à corrompre d'autres sites. Ce ne sont pas des problèmes dont les administrateurs des élections s'occupent généralement. »

Un autre répondant est de l'avis suivant : « Nous croyons qu'Elections Canada devrait s'intéresser à l'usage malveillant d'Internet, par exemple à l'exploitation d'un site utilisant le nom d'un candidat ou d'un parti de façon telle que les gens puissent croire qu'il s'agit du site de ce parti. On a déjà vu des gens acheter des désignations pour ensuite rançonner un parti ou un candidat. Le danger le plus insidieux tient au fait que ce genre de site servirait à répandre des mensonges. Le site peut être enregistré et conservé à l'étranger par un particulier ou un groupe. Comment réguler-menter dans ce cas? On pourrait aussi envisager le rôle du site Web d'Elections Canada pour acheminer les gens vers les sites corrects, si les sites pirates deviennent un problème. »

Toujours sur ce thème, un autre répondant remarque : « Il faut appliquer les lois de la même façon, qu'on soit dans le virtuel ou le réel. Cela signifie que les questions relatives au financement des campagnes électorales sont traitées de la même façon et que les actes qui mériteraient des sanctions dans le réel en feront également l'objet dans le virtuel. Je pense plus particulièrement aux messages diffamatoires affichés sur Internet ou aux sites de « tierces parties » qui sont en réalité la couverture d'un parti officiel. »



... bien qu'ils  
soient  
généralement  
d'avis qu'Internet  
a peu de chances  
de compromettre  
l'intégrité du  
système électoral  
du Canada.

En ce qui concerne les libéraux à l'échelon provincial, principaux bénéficiaires de notre campagne, le vote en faveur du candidat libéral dans les bureaux où Environment Voters a fait campagne a augmenté de 14,31 % en comparaison de 8,81 % pour les bureaux où nous n'avons pas fait campagne.

Les campagnes d'Environment Voters, très ciblées et fondées sur la recherche, semblent efficaces. La publicité politique générale non ciblée a peu d'impact, voire aucun.

Stephen Best n'a pas parlé d'Internet, mais il est clair qu'il est ou qu'il sera bientôt infiniment plus efficace d'utiliser Internet pour obtenir les résultats d'élections antérieures par bureau de scrutin, pour obtenir des données démographiques sur ces bureaux de vote, pour élaborer de la documentation sur les antécédents d'un candidat, pour envoyer des messages (ou produire et distribuer des vidéos) et même pour faire des sondages d'opinion publique. Il faut donc s'attendre à ce qu'Internet, conjugué à d'autres moyens technologiques de pointe, facilite le travail de ceux qui veulent exercer une influence sur les électeurs et les résultats électoraux dans une circonscription donnée ou dans leur ensemble.

Les élections aux États-Unis, plusieurs intervenants ont fait valoir que le courtier électronique est encore plus important qu'un site Web. La clé du succès d'une campagne sur Internet est de convaincre les visiteurs d'un site Web à donner leur adresse de courriel électronique pour qu'on puisse ensuite leur transmettre les communications.

## QUESTION 4 : INTERNET PEUT-IL COMPROMETTRE L'INTÉGRITÉ DES ÉLECTIONS AU CANADA?

**Y aurait-il des mesures à prendre pour éviter qu'Internet ne mette en jeu l'intégrité du système électoral canadien?**



Les répondants ont évoqué divers problèmes potentiels, bien qu'ils soient généralement d'avis qu'Internet a peu de chances de compromettre l'intégrité du système électoral du Canada. Par exemple : « Il est difficile d'imaginer qu'une quelconque manifestation d'Internet puisse remettre en cause l'intégrité du système électoral du Canada. C'est du côté des médias au caractère intrusif comme la radio et la télévision, qui ne laissent pas à l'électeur d'autre choix que d'écouter et de regarder,



Une question n'a pas été abordée par les répondants : le ciblage des électeurs. C'est Stephen Best, de Environment Voters, qui en a parlé au Comité de la Chambre des communes chargé d'examiner le projet de loi C-2 le 23 novembre 1999. Le texte en est publié à l'adresse électronique suivante : <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/2/HAAFF/Meetings/Evidence/haffev15-1.htm>. Stephen Best y explique comment Environment Voters participe aux campagnes électorales.

Il permet certaines choses que les médias traditionnels ne peuvent pas faire. Comme l'explique un des répondants, « Internet va également jouer un rôle important dans la mobilisation des participants aux campagnes électorales. La possibilité de faire du bruit autour d'une question et de répandre rapidement la nouvelle sera un élément important dans la prochaine élection. »

Comme la citation qui précède le rappelle, Internet est bien entendu un moyen d'information. Le réseau n'est pas en soi ce qui importe, mais bien plutôt son aptitude à informer des gens qui peuvent ensuite prendre des mesures concrètes dans le monde non virtuel.

D'autres qualités distinguent Internet des médias traditionnels : sa capacité à fournir cette information sans le filtre des journalistes et des commentateurs. Si un électeur veut connaître le programme d'un parti politique, il peut le trouver rapidement sur Internet tel que le parti en question l'a formulé. De plus, Internet combine pages Web, formulaires électroniques et courrier électronique (y compris des listes de distribution électroniques automatisées qui permettent d'envoyer de l'information à un grand nombre de gens d'un seul clic) à très peu de frais comparativement à d'autres formes de publicité. Toutes ces caractéristiques font qu'Internet permet de communiquer beaucoup plus rapidement que les autres médias. Ainsi, un parti politique ou un tiers parti qui voudrait réfuter les affirmations d'un autre parti peut envoyer des messages à un grand nombre de gens, notamment à des journalistes, presque instantanément. Le travail des équipes « d'intervention rapide » des partis politiques, qui veillent à ce qu'aucune attaque ne reste sans réponse, est beaucoup plus facile lorsqu'elles utilisent les moyens offerts par Internet.

La possibilité de  
faire du bruit  
autour d'une  
question et  
de répandre  
rapidement la  
nouvelle sera  
un élément  
important dans  
la prochaine  
élection.



(...) Les élections représentent un jeu à somme nulle. Les difficultés d'un candidat sont autant de bonnes nouvelles pour l'autre. Une analyse par bureau de scrutin effectuée après les élections en Ontario a révélé une diminution de 5,46 % des votes pour le PC dans les bureaux où Environment Voters a fait campagne, en comparaison d'une diminution de 0,95 % dans les bureaux où nous n'avons pas fait campagne.

Afin de déterminer les circonscriptions à privilégier, nous effectuons une analyse des antécédents de vote pour trois élections, par bureau de vote. Nous déterminons les secteurs où se trouve l'essentiel des votes ainsi que les secteurs susceptibles de faire changer l'issue du scrutin. Afin de déterminer les électeurs à qui nous devons nous adresser et ce que nous devons leur dire, nous recueillons de l'information démographique et nous effectuons des sondages d'opinion détaillés dans les secteurs susceptibles d'influer sur l'issue du vote. Nous préparons des dossiers et des profils complets sur le candidat, qui peuvent comprendre des coupures de presse, des photos et des documents vidéo de la Chambre des communes. Nous recueillons aussi de l'information sur ses opposants à mesure que leur identité est connue.

Nous élaborons notre message politique à partir de ces recherches. Nous véhiculons notre message au moyen de documents vidéo que nous distribuons de porte à porte. Nous utilisons aussi d'autres médias directs comme le téléphone ou les envois postaux.

Par expérience, nous savons que nous pouvons faire fléchir 4 % des votes, en moyenne. Dans cette optique, Environment Voters fait campagne dans les circonscriptions électorales dans lesquelles l'issue du vote est généralement déterminée par une marge de 4 % ou moins. Environment Voters ne fait campagne que dans les circonscriptions détenues par des membres du parti au pouvoir. Ceux-ci sont les seuls politiciens que les électeurs peuvent tenir responsables du rendement du gouvernement en matière d'environnement. Que nous fassions campagne en faveur du candidat du parti au pouvoir ou de celui de l'opposition, le processus reste le même : Environment Voters utilise les plus récentes techniques électorales.

### QUESTION 3 : QUE FAIT INTERNET QUE LES MÉDIAS TRADITIONNELS NE FONT PAS?

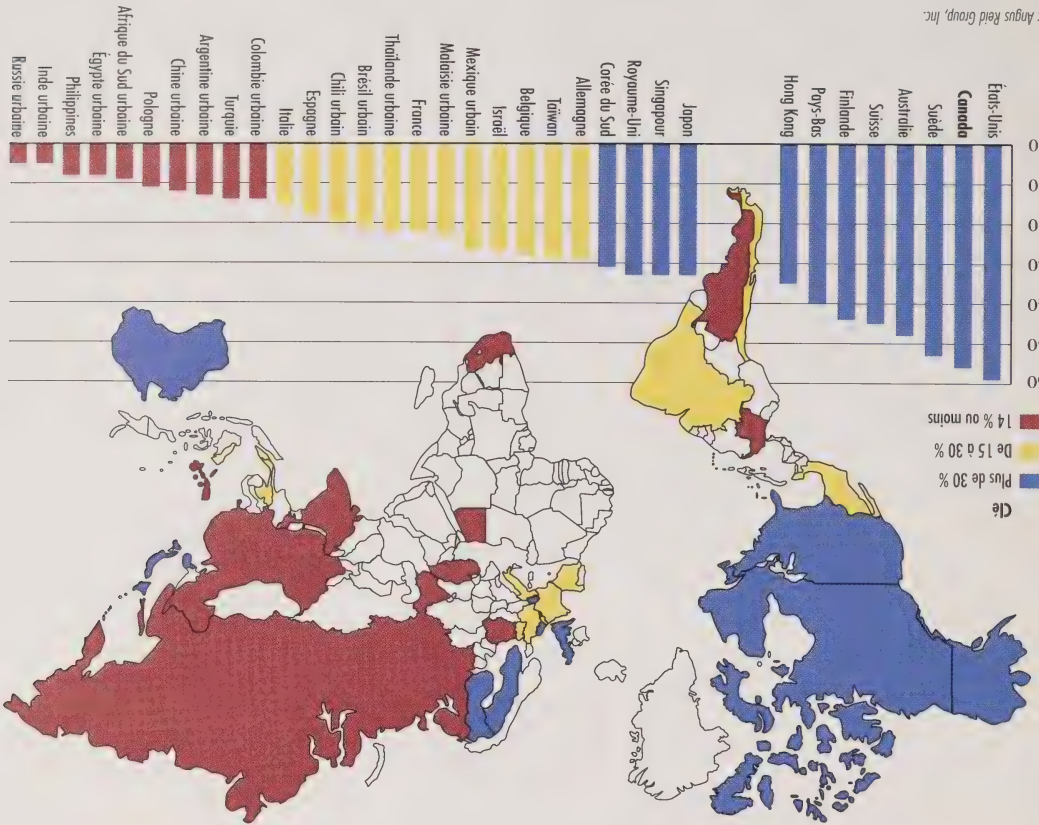
**3** Dans le cadre d'une campagne électorale, Internet offre-t-il des fonctions qui ne pourraient être exécutées tout aussi efficacement avec d'autres types de médias?

Internet n'est pas un substitut très efficace de la publicité dans les médias traditionnels ni un très bon moyen de toucher les indécis, mais

représentent un potentiel fantastique, mais je crois que les principaux partis décideront de ne pas consacrer beaucoup de temps, d'argent ou de ressources humaines à l'élaboration de sites vraiment efficaces. Cela dit, je serais ravi d'avoir tort. »

Voici ce que pense un autre répondant des candidats qui ont des sites indépendants de ceux de leur parti : « Je pense que cela prête à confusion : pourquoi ne sont-ils pas tout simplement sur le site de leur parti? Aujourd'hui, tout le monde doit être sur la toile, et je pense qu'il va y avoir un regroupement autour de sites de parti réalisés avec soin au lieu de sites individuels créés par les candidats eux-mêmes. »

### LE POURCENTAGE D'ADULTES QUI UTILISENT INTERNET SUR UNE PÉRIODE DE 30 JOURS



Source : Angus Reid Group, Inc.

Selon une enquête d'Angus Reid, le Canada arrive au deuxième rang mondial quant à l'utilisation d'Internet, juste après les États-Unis. La maison horloise a observé sur une période d'un mois que 56 % des adultes canadiens (12,5 millions de personnes) ont navigué dans Internet, alors qu'aux États-Unis la proportion s'élève à 59 %. L'enquête avance qu'avec déjà plus de 300 millions de personnes reliées au réseau, on pourrait attendre un total d'un milliard d'utilisateurs d'ici 2005. Il n'y avait qu'environ 40 millions d'utilisateurs en 1996.



Pour nous aider à répondre à cette question, Elections Canada a écrit début 2000 à tous les partis politiques fédéraux enregistrés, à tous les directeurs généraux des élections au Canada ainsi qu'à diverses « tierces parties » (des groupes susceptibles de vouloir faire de la promotion pendant les élections, mais qui ne présenteront pas de candidats) et à des universitaires. Les réponses, impressionnantes par leur qualité sinon par leur nombre, présentent un point de vue instructif sur les problèmes que nous devons affronter concernant Internet et les élections. Nous avons posé quatre questions et fait savoir que nous n'attribuerions pas de remarques personnelles aux répondants, dont nous donnerions seulement la liste. Nous avons également demandé à nos correspondants de commenter les dispositions du projet de loi C-2, la nouvelle Loi électorale du Canada proposée, qui ont un rapport avec Internet.

Nous avons reçu des réponses de Robert Patterson, directeur général des élections de la Colombie-Britannique, de Robert Jenkins, directeur général des élections de Terre-Neuve et du Labrador, de représentants du Directeur général des élections du Québec, de Julian West, représentant du Parti vert, de Nancy Riche, secrétaire-trésorière du Congrès du travail du Canada, de Stephen Best, directeur de *Environment Voters*, de Aaron Freeman, membre du conseil d'administration de Démocratie en surveillance, du président de La Frontière Électronique du Canada, David Jones, professeur à l'Université McMaster et du chroniqueur de droit dans le domaine technologique au *Globe and Mail*, Michael Geist, professeur à l'Université d'Ottawa. Les réponses que nous avons reçues ne sont pas censées représenter les positions officielles des organismes énumérés plus haut.

## QUESTION 1 : LA PUBLICITÉ SUR INTERNET

**Dans quelle mesure, le cas échéant, croyez-vous que la publicité électorale sur Internet pourrait avoir une incidence significative sur les électeurs à la prochaine élection générale (p. ex. informations électorales, répercussions sur les intentions de vote, financement des campagnes)?**

La question vise les annonces publicitaires sur Internet, comme les bandes-annonces que l'on achète sur les sites commerciaux qui ne sont pas contrôlées par la personne ou l'organisme qui fait passer l'annonce. (La question 2 vise les sites Web de différentes parties intéressées.) Les répondants considèrent qu'Internet est un média fondamentalement différent de la radio et de la télévision. Il s'agit essentiellement d'une technologie « du tirer » : l'utilisateur doit se rendre sur le site, puis consulter les annonces du site et en extraire l'information qu'il désire. La radio et la télévision sont des technologies « du pousser » : les auditeurs et spectateurs sont exposés à des annonces sans qu'ils aient rien d'autre

## QUESTION 2 : LES SITES WEB DES PARTIS

sur d'autres segments de la société.

De plus, beaucoup de Canadiens n'ont pas accès à Internet, et ceux qui y ont accès ne s'en servent pas très souvent. En général, pour eux, la toile n'a pas remplacé les médias traditionnels. Enfin, Internet compte un nombre presque infini de sites, qui, dans la vaste majorité des cas, ne sont pas canadiens. Cela signifie qu'il est extraordinairement difficile pour la publicité électorale canadienne sur Internet d'atteindre un grand nombre de Canadiens, sans parler de les amener à cliquer sur ces annonces! Les répondants estiment donc en général que la publicité électorale canadienne sur Internet n'aurait guère d'effet sur les électeurs dans un proche avenir. Un répondant a cependant fait remarquer que les jeunes connaissent mieux Internet et qu'il faut s'attendre à ce que l'information électorale sur le Web ait plus d'effet sur eux que sur d'autres segments de la société.

**2** **Dans quelle mesure, le cas échéant, croyez-vous que les sites Web des diverses entités (p. ex. partis politiques enregistrés, candidats, tiers – c'est-à-dire ceux qui font de la publicité électorale pendant un scrutin, mais qui ne peuvent pas de candidats) pourraient avoir une incidence significative sur les électeurs à la prochaine élection générale?**

Les répondants estiment généralement que ces sites seront un moyen très efficace de rejoindre les gens déjà convaincus par les messages de leurs propriétaires. Donc le site Web (et les listes de correspondants électroniques) d'un parti peut être un excellent moyen d'encourager ses sympathisants à donner de l'argent et du temps et de communiquer de l'information qui aidera ces gens à expliquer et à défendre les positions du parti. On a également fait remarquer que la qualité des sites Web peut varier considérablement. L'un des répondants résume comme suit la situation : « Les électeurs en général et les convités invités en particulier ne cherchent guère à se procurer de la documentation ou de l'information électorale. La plupart des gens ne s'intéressent ni à la politique ni aux élections. » Selon l'un des répondants, « au cours de la dernière élection fédérale, les sites Web des partis ont été généralement considérés comme médiocres et ils ne comportaient pas nécessairement d'information qui ne se trouvait pas déjà ailleurs. (...) Les sites Web



# Internet et les élections au Canada

TOM McMAHON, DIRECTEUR PAR INTERIM, SERVICES JURIDIQUES, ELECTIONS CANADA

impossible de nos jours de lire le journal ou d'écouter les nouvelles, voire même d'entendre le discours du Trône, sans qu'on nous parle de l'importance d'Internet! Il en est question dans tous les domaines, et il est donc tout naturel de se demander : qu'en est-il de l'effet d'Internet sur les élections?



L'Arizona avait rendu-vous avec l'histoire en tenant son scrutin exécutif pour choisir 31 délégués au congrès démocratique national, mais d'autres États ont, eux aussi, pris les premières mesures en vue de conduire des scrutins sur Internet.

En janvier, les républicains de l'Alaska ont utilisé Internet pour un scrutin non exécutif. Les électeurs inscrits ont reçu des trousseaux d'information qui comprenaient des codes leur permettant d'accéder à un site Web pour s'inscrire en vue de l'élection. Sur ce site, l'électeur inscrivait son nom au complet, son adresse et son numéro d'enregistrement. Après vérification des renseignements fournis par l'électeur, l'entre-

prise chargée du scrutin (VoteHere.net) lui attribuait trois codes de huit chiffres. Le jour du scrutin, les électeurs accédaient au site Web avec leurs trois codes et déposaient leurs bulletins de vote en ligne. Trente-cinq électeurs ont recouru à l'op-

tion en ligne. Toujours en janvier, le *California Internet Voting Task Force*, chargé par l'État d'entreprendre une étude de dix mois sur le vote par Internet, a présenté son rapport (<http://www.ss.ca.gov/executive/vote/>). Le groupe de travail était composé de 34 experts en technologie, politiciens et leaders d'opinion. Il a conclu que la mise en œuvre du vote par Internet accroîtrait l'accès pour des millions d'électeurs éventuels de l'État qui ne participent pas régulièrement aux élections. Toutefois, il a aussi constaté des risques technologiques pour la sécurité, l'intégrité et le secret des bulletins de vote déposés par Internet. Le groupe de travail a déclaré que la possibilité d'attaques de virus et de programmes de Troie pour les ordinateurs personnels et commerciaux utilisés aux fins du vote est très réelle et pourrait entraîner des



## ... d'autres États ont, eux aussi, pris les premières mesures en vue de conduire des scrutins sur Internet.

Le groupe de travail a également constaté que le recours aux techniques

d'encodage pourrait protéger l'intégrité et le secret des bulletins de vote déposés par Internet. Tous les renseignements signalétiques utilisés électroniquement pour vérifier l'identité de l'électeur seraient supprimés du bulletin avant le compte des votes. Le groupe de travail a aussi averti que le secret des bulletins de vote d'électeurs qui utilisent Internet au moyen d'un réseau local pourrait être compromis si un administrateur de réseau obtient accès à l'ordinateur de l'électeur avant que le bulletin ne soit encodé.

Selon le rapport du groupe de travail, une des tâches les plus difficiles d'un système de vote par Internet, c'est l'authentification des électeurs. Pour que chaque électeur ait l'occasion de déposer un bulletin et qu'aucun ne puisse voter plus d'une fois, le groupe de travail a recommandé que les fonctionnaires électoraux testent d'abord la technique de vote par Internet au moyen d'appareils à voter sous le contrôle direct de personnel électoral dans des lieux de scrutin ordinaires.


Le groupe de travail a déclaré que la technologie permet d'utiliser Internet comme mode de vote supplémentaire. Il a toutefois ajouté qu'à l'heure actuelle, des obstacles juridiques, pratiques et économiques s'opposent à l'élaboration d'un système exhaustif de vote à distance par Internet qui remplacerait complètement le processus sur papier qui sert actuellement à l'inscription des électeurs et au vote. Le groupe de travail a

conclu que le processus électoral serait le mieux servi « par une stratégie de changement évolutif plutôt que révolutionnaire ».

Dans l'interalle, à New York, un autre groupe de travail se penche actuellement sur la possibilité de tenir des scrutins par Internet à tous les paliers et sur les moyens de contre les pirates de l'information. Le gouverneur George Pataki a aussi demandé d'évaluer si les scrutins par Internet pourraient créer un désavantage indu pour les personnes à faible revenu ou les minorités.

Les autorités militaires américaines travaillent de concert avec les États de la Floride, la Caroline du Sud, le Texas et l'Utah à un programme pilote qui permettrait à quelques 300 électeurs militaires absents de voter en ligne à l'élection présidentielle. L'autonomie, le ministère de la Défense a décidé que les votes seront déposés uniquement à partir d'appareils « sans virus » sur les bases militaires. Il pourrait s'agir là du premier vote sur Internet lors d'une élection publique exécutive.

Le président américain Bill Clinton a confié à la *National Science Foundation* (<http://www.nsf.gov>) un mandat d'un an pour étudier la faisabilité du vote en ligne lors d'élections dans l'avenir. La fondation, qui réunit des juristes, des experts en technologie et des spécialistes du processus démocratique, examinera si le cybervote peut accroître le taux de participation tout en garantissant qu'il n'y ait ni fraude ni ingérence dans la vie privée. M. Clinton a aussi incité l'industrie de la technologie à faire sa part pour réduire le risque de « fosse numérique ».

Les Américains sont les premiers au monde pour le nombre d'entreprises de scrutins électroniques, de projets pilotes et d'études techniques concernant le vote par Internet. Les organismes électoraux au Canada et dans d'autres pays auraient intérêt à examiner avec soin ces efforts.  **Sources :** *The Arizona Republic, Election Administration Reports, Election.com, Voting Integrity Project.*



jet d'opposition. Le *Voting Integrity Project* (VIP), groupe de citoyens de la Virginie (<http://www.voting-integrity.org>), a logé une demande d'injonction en vue d'empêcher le scrutin en ligne aux primaires de l'Arizona. Le groupe alléguait que la procédure était discriminatoire à l'égard des groupes minoritaires, qui sont moins susceptibles d'avoir accès à Internet, et diluait le pouvoir de leur vote. VIP a aussi prétendu que le Parti démocrate n'avait pas obtenu au préalable du ministère fédéral de la Justice l'autorisation d'adopter de nouvelles procédures de vote, comme l'exige la *Voting Rights Act*. La demande d'injonction a été rejetée. Le tribunal a conclu que la preuve de l'existence d'un « fossé numérique » n'était pas suffisamment spécifique pour permettre d'établir l'ampleur d'un tel fossé en Arizona ou ses incidences possibles sur les primaires de mars. Même si VIP n'en a pas appelé de l'injonction et que le scrutin ait eu lieu, l'affaire reste en instance. Dans son jugement, le tribunal a déclaré que l'élection pourrait être annulée ultérieurement si elle était jugée contraire à la *Voting Rights Act*.

En 1996, seulement 12 800 habitants de l'Arizona avaient participé aux primaires présidentielles du Parti démocratique. Lors des primaires de 2000, 40 000 bulletins électroniques ont été déposés, soit plus de la moitié du nombre total de votes reçus. Toutefois, le nombre total de bulletins (Internet et papier) représentait à peine 10 % des démocrates inscrits de l'État, et moins d'un pour cent des bulletins électroniques ont été déposés par des électeurs du groupe des 25 ans et moins. Bien que le nombre de bulletins déposés cette année ait fortement augmenté, il est impossible d'évaluer précisément dans quelle mesure cette hausse est attribuable à la nouvelle option de vote par Internet. D'autres facteurs doivent entrer en ligne de compte cette année, par exemple, la prolongation de la période de vote et l'intérêt accru du public pour les campagnes des candidats à la présidence.

Le nouveau processus de scrutin électronique des démocrates de l'Arizona a connu

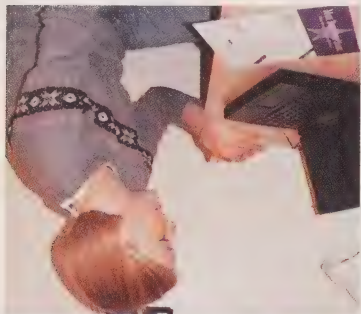
*Reports*, on a qualifié l'expérience de l'Arizona de « début chancelant ». Initialement, peu d'usagers de Macintosh ont pu voter car le système de sécurité de l'Voteation.com bloquait l'accès de l'explorateur utilisé par la plupart de ces ordinateurs. Lorsque les démocrates qui avaient perdu ou égaré le NIP qu'ils avaient reçu par la poste téléphonaient pour l'obtenir (hante de quoi ils ne pourraient pas voter par Internet), nombre d'entre eux n'ont pu établir la communication parce que les usagers de Macintosh appelaient, eux aussi. Dans le bulletin, on a aussi déclaré que le parti ne savait pas au départ combien de bureaux de scrutin il aurait ni où certains seraient situés. Dans le mot qui a précédé l'élection, il a fallu augmenter sensiblement le nombre de lieux de scrutin afin de réagir aux plaintes selon lesquelles le vote par Internet diluerait le vote des minorités. Par ricochet, ces ajustés et changements aux emplacements des bureaux de scrutin ont pu entraîner des erreurs dans la liste des lieux de scrutin envoyée par la poste.

part de problèmes. Certains démocrates auraient prétendu ne pas avoir reçu de NIN, des bulletins de vote seraient restés vierges à cause d'incompatibilités de logiciels et des messages erronés auraient informé des électeurs qu'ils avaient déjà déposé leur vote.

été déposés par Internet. Par contre, le président du Parti démocratique de l'Irât, Mark Fleisher, aurait déclaré que le taux de participation est de loin le plus élevé jamais constaté pour les primaires à la présidence du parti et que l'option Internet « a vraiment suscité de l'intérêt du fait de son caractère innovateur et a rendu le vote plus facile et plus accessible que j'aurais auparavant pu imaginer ». Dans ces primaires, le vice-président Al Gore a facilement défait le sénateur Bill Bradley qui s'est même retiré de la course à mi-chemin de la période de quatre jours du scrutin sur Internet.

aux électeurs. De plus, il a fallu deux heures et demie après la fermeture des bureaux de scrutin pour rendre compte du résultat du scrutin et, même une semaine plus tard, on ne savait toujours pas combien de votes avaient

Vote par Internet à l'Université de l'Arizona.



Vote par Internet chez les Navajos, à Window Rock.





# Le vote par Internet aux États-Unis

MARC CHÉNIER

AGENT PRINCIPAL DES POLITIQUES ET  
DE LA RECHERCHE, ÉLECTIONS CANADA

ET

WAYNE BROWN

RÉDACTEUR, PERSPECTIVES ÉLECTORALES,

ÉLECTIONS CANADA

Les démocrates de l'Arizona sont devenus les premiers Américains à utiliser Internet pour déposer leurs bulletins de vote lors d'un scrutin exécutif. Les bureaux de scrutin traditionnels ont ouvert leurs portes le 11 mars pour les primaires démocrates de l'État, mais les membres inscrits du parti ont aussi eu le loisir de voter en ligne à partir de leurs foyers, bureaux, écoles ou bibliothèques entre le 7 et le 10 mars. Le recours à Internet visait principalement à faire grimper le taux de participation tous jours faible pour les primaires et en particulier celui des jeunes de l'Arizona.

Le Parti démocratique de l'Arizona a travaillé de concert avec une entreprise de New York, Votation.com (devenue depuis Election.com), pour conduire le scrutin historique. En février, tous les démocrates inscrits de l'État (plus de 800 000) ont reçu par la poste un numéro d'identification personnelle (NIP), semblable aux codes

numériques permettant d'accéder aux guichets automatiques des banques. Ceux qui désiraient voter par voie électronique ont alors pu accéder à la page Web du parti ou au site de Votation.com et y saisir leur NIP. On leur demandait aussi de confirmer leur identité en donnant leur numéro d'assurance sociale ou leur date de naissance.



En Arizona, le vote en ligne a débuté le 7 mars 2000.

Photo: Election.com

Troisièmement, il reste probablement du travail à faire en matière d'éducation du grand public relativement aux avantages des nouvelles technologies appliquées au processus de scrutin. De fait, seul un public pleinement informé sera disposé à appuyer des changements qui touchent à quelque chose d'aussi important que le processus électoral fédéral.

Quatzièmement, Elections Canada, « centre d'excellence » du pays en matière électorale, aurait du mérite à continuer de surveiller les progrès technologiques dans ce secteur et, peut-être, à financer des recherches sur les méthodes de vote électronique et leur application au processus de scrutin au Canada, comme ailleurs. Il devrait continuer d'approfondir ses connaissances et son expertise, de sorte que les parlementaires et tous les Canadiens puissent profiter d'une information de pointe et de conseils éclairés.

Le rapport indique par ailleurs qu'il semble improbable que les nouvelles technologies remplacent sous peu nos présentes méthodes de scrutin. Il ressort en effet que les Canadiens souhaitent un système souple et non un changement radical dans la manière dont les élections sont conduites et les suffrages exprimés. Toutefois, comme la révolution de l'information change de plus en plus la vie de tous les jours et qu'Elections Canada fait en sorte d'assurer que le processus de scrutin est approprié et qu'il est accessible à l'ensemble des Canadiens, il est raisonnable de supposer que l'on n'aura d'autre choix que d'avancer progressivement dans la voie du vote électronique.

Assurer aux Canadiens les avantages potentiels du vote électronique, sans aucunement compromettre l'intégrité du processus de scrutin et la confiance qu'ils ont dans leur système électoral, représente certes un défi mais aussi une belle occasion. Les conclusions du rapport indiquent clairement que cet objectif peut être atteint, à condition de procéder avec prudence et vigilance, sous la direction du Parlement. ❧

Elle devrait aussi refléter le fait que l'application d'une technologie donnée peut convenir mieux à un certain segment de la population, que le groupe en question soit composé de Canadiens des régions rurales, de personnes ayant des déficiences ou de ceux, comme les jeunes, pour qui la souplesse et l'accessibilité sont de première importance.

## La suite

Elections Canada a déjà fait beaucoup en ce qui a trait à l'application de la technologie de l'information au travail d'arrière-plan soutenant les scrutins. Les parlementaires pourraient maintenant souhaiter explorer des façons d'utiliser les technologies nouvelles susceptibles d'accroître l'accessibilité du vote aux Canadiens. Il est possible d'entreprendre cette exploration sur plusieurs plans.

Premièrement, le rapport mentionne que le Parlement pourrait apporter les changements législatifs nécessaires pour autoriser Elections Canada à tester, dans un contexte expérimental et contrôlé, quelques-unes des méthodes les plus prometteuses. Alors que les administrateurs apprendraient par ces expériences et que les Canadiens auraient l'occasion d'observer le fonctionnement des nouvelles méthodes, les parlementaires pourraient tirer des conclusions et décider dans quelle direction et à quel rythme ils désirent que les travaux se poursuivent. Une manière simple de procéder serait qu'Elections Canada commande un « système pilote », utilisant une méthode de vote électronique en particulier, qui serait mis à l'essai, par exemple, dans le cadre d'une élection étudiante dans une école secondaire.

Deuxièmement, il a été signalé qu'Elections Canada devrait poursuivre la discussion avec les Canadiens les plus touchés, notamment ceux ayant un intérêt professionnel pour les élections, les fournisseurs des technologies ainsi que les porte-parole des différents segments de la société à qui les innovations techniques pourraient offrir certains avantages en matière d'accessibilité du scrutin.

ne peut garantir une partafe sécurité. Après tout, le présent système électoral fédéral au Canada met en œuvre un amalgame complexe de lois, de procédures et de pratiques, de même qu'une administration électorale consciencieuse qui compte non seulement le directeur général des élections et son personnel mais encore les milliers de Canadiens qui participent à l'administration de chaque scrutin.

Les Canadiens attachent une grande importance à l'intégrité de leur système électoral. Le système actuel traduit ce qu'ils sont prêts à accepter comme degré raisonnable de sécurité et d'intégrité. Ils font confiance au système et à ses procédures (qu'on pourrait appeler les « technologies » actuelles) parce qu'ils y sont habitués et parce qu'ils ont pu constater que le système fonctionne et donne des résultats honnêtes. Ils considèrent également que le système actuel, avec des mesures ment que le système actuel, avec des mesures comme le vote par bulletin spécial, est raisonnablement accessible à tous les électeurs. Mais le degré d'accessibilité actuel saura-t-il satisfaire les Canadiens à l'avenir? La question demeure.

Parallèlement, l'attitude des Canadiens face aux nouvelles technologies évolue. Les nouveaux moyens techniques deviennent de plus en plus présents dans leur vie (guichets automatiques bancaires, lecteurs optiques des caisses enregistrees, commerce électronique) et les gens, constatant le bon fonctionnement de ces systèmes, en viennent à avoir un certain degré de confiance à leur égard, malgré le fait que tous, en théorie comme en pratique, obligent à quelques compromis.

En fin de compte, l'acceptation générale des méthodes de vote électronique sera conditionnelle : aux types de technologies nouvelles intégrées au quotidien du public; à ce que les gens aient vu ces nouvelles méthodes mises à l'essai; aux économies escomptées et à la perception du public quant aux mesures visant à assurer la sécurité et l'intégrité de l'identification des électeurs – point clé pour toute proposition mettant en jeu une forme de « vote à distance ».

# L'intégrité du processus électoral

Une question essentielle à l'égard de l'application des nouvelles technologies au processus électoral au Canada est de savoir si celles-ci méritent – et si elles obtiendraient – la confiance des électeurs quant à la préservation de tous les aspects de l'intégrité du processus de vote. C'est pourquoi les techniques de vote électronique doivent être évaluées en tenant compte de plusieurs critères, notamment les suivants :

- démocratique : chaque électeur a droit à un vote;
- exactitude : les résultats du scrutin reflètent la volonté des électeurs;
- sécurité : des mesures sont prises pour protéger l'intégrité du processus;
- confidentialité : aucun vote ne peut être rattaché à un électeur spécifique;
- contrôlabilité : après le dépouillement initial, les résultats du scrutin peuvent être vérifiés;
- respect de la vie privée et confidentialité : les renseignements personnels sur les électeurs ne servent qu'aux seules fins électorales pour lesquels ils sont recueillis;
- transparence : le processus se prête à une surveillance accessible;
- accessibilité : les besoins spécifiques raisonnables des électeurs sont pris en considération de sorte que personne ne soit exclu du processus;
- neutralité : les procédures et le matériel électoraux ne favorisent aucun candidat ni aucun parti;
- simplicité : la procédure ne rend pas le vote indûment compliqué.

Il serait difficilement concevable qu'une administration adopte une méthode de vote électronique sans avoir préalablement acquis la certitude que l'innovation proposée satisfait tous ces critères au moins aussi bien que le présent système.

Par ailleurs, il est important de garder à l'esprit qu'aucun processus de scrutin – qu'il s'agisse du processus actuel ou d'un processus

des bureaux de scrutin ou dans des édifices publics comme les bibliothèques. Après avoir pris l'électeur d'indiquer la langue de son choix, le système lui demanderait de s'identifier en entrant son NIP.

Les craintes ayant trait à la sécurité d'un système de vote utilisant Internet touchent plus particulièrement la liaison qu'établit l'électeur avec son fournisseur d'accès à Internet, car, une fois les deux ordinateurs en communication, il devient théoriquement possible à des pirates informatiques d'avoir accès à l'information et de manipuler les résultats. Il n'y a pas de solution à ce problème, du moins pour le moment. Les spécialistes interrogés à ce sujet sont par contre confiants que les problèmes de sécurité ne resteront pas insurmontables.

## Conclusions de l'étude

Le plus important constat général de cette étude est que les nouvelles technologies, en particulier les trois retenues (kiosque électronique, téléphone et Internet), offrent des perspectives d'amélioration sensible du processus électoral au Canada en matière d'accessibilité et d'efficacité. L'étude conclut, par ailleurs, que ces trois techniques de vote électroniques sont suffisamment évoluées pour permettre une expérimentation pleinement fonctionnelle. Néanmoins, des technologies étudiées ou des solutions qui seront disponibles dans un avenir rapproché, aucune ne constitue une panacée.

Les auteurs de l'étude ont fait ressortir un certain nombre de questions, notamment la sécurité, le coût, le respect de la vie privée et l'acceptation par le public, comme étant autant d'obstacles potentiels dans la voie de l'adoption d'une ou l'autre des nouvelles technologies. Il y a toutefois de bonnes raisons de croire qu'il sera possible de résoudre les problèmes techniques que pose aujourd'hui le vote assisté par la technologie. En principe, rien ne devrait empêcher au moins quelques-unes des nouvelles technologies de satisfaire aux critères stricts de l'administration électorale du Canada.

référant à un bulletin ou à une liste imprimée qu'on leur aurait remis avant le jour du scrutin.

## Le vote à un kiosque informatif

Les spécialistes consultés par KPMG/Sussex Circle estiment réalisable du point de vue technique le vote à des guichets automatiques, étant donné la fiabilité et la disponibilité des réseaux publics (comme le réseau Interac des guichets bancaires) qui pourraient servir à des fins électorales. L'utilisation de réseaux existants et accessibles au public présenterait un rapport coût-efficacité avantageux, mais elle susciterait une foule de questions en matière de sécurité et de confidentialité. C'est pourquoi KPMG/Sussex Circle a préféré évaluer plus à fond l'idée de terminaux fixes installés dans les bureaux de scrutin ou de terminaux portables dans le cas des bureaux de scrutin itinérants. L'étude conclut qu'en raison des coûts inhérents au déploiement d'une telle technologie à l'échelle du Canada, son utilisation ne serait être que limitée.

Comme le vote par téléphone, le vote à un terminal offre plus d'une modalité possible. Par exemple, les électeurs pourraient être appelés à entrer le code du candidat de leur choix en se référant à un bulletin qu'on leur aurait remis avant le jour du scrutin, ou à faire leur sélection à partir soit d'une liste à l'écran dominant les noms des candidats et le code leur étant associé, soit d'une combinaison de texte et de photos des candidats.

## Le vote par Internet

KPMG/Sussex Circle a constaté que le vote par Internet était la solution la moins praticable des trois retenues pour analyse à cause de ses faiblesses en ce qui concerne l'accessibilité et la sécurité. En dépit de l'augmentation remarquable du nombre de Canadiens « branchés », cette méthode de vote ne serait pas accessible à tous, à moins de mettre des ordinateurs à la disposition des électeurs dans



## La technologie dans le processus électoral

Une nouvelle technologie a déjà permis de grands progrès dans les systèmes électoraux du monde entier, et bien d'autres améliorations se pointent à l'horizon. Il ne s'agit pas ici de favoriser la technologie pour la technologie, mais plutôt de viser à réduire le coût des élections pour les contribuables, à accroître l'accès et la participation au processus électoral et à rendre le financement électoral plus transparent.

Nous devrions aussi acquiescer une plus grande maîtrise de la technologie afin que le processus électoral garde son attrait aux yeux des jeunes Canadiens et Canadiennes, pour qui la technologie représente un outil usuel et familier. Les jeunes de 18 à 24 ans constituent le groupe qui participe le moins aux élections fédérales. Ils devraient au contraire participer davantage que les autres, étant donné qu'ils sont susceptibles d'être aussi touchés que les autres électeurs par les décisions gouvernementales et leurs retombées futures.

Élections Canada a désormais informatisé presque toutes ses fonctions, à l'exception du vote lui-même et du dépouillement des bulletins de vote. Une de nos grandes réalisations technologiques est le Registre national des électeurs, une base de données des Canadiens et Canadiennes ayant le droit de vote, qui sert à produire les listes électorales préliminaires pour les scrutins fédéraux et qui aide sur demande à l'établissement de listes pour les élections provinciales, territoriales, municipales et scolaires. Elections Canada est également devenu, en produisant des cartes électorales numériques, un chef de file dans l'utilisation de la géomatique. Les progrès dans le domaine du géocodage nous permettent de repérer l'adresse de chaque électeur sur un réseau national de routes numériques et de la situer dans la bonne circonscription et la bonne section de vote.

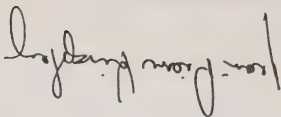
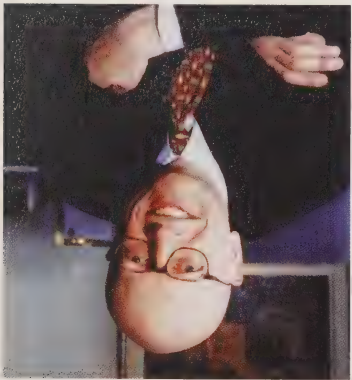
La technologie électoral nous aide aussi d'autres façons, dont la plus évidente est la diffusion sur le Web d'une information exhaustive sur l'accès au système électoral, les lois électorales et les rapports financiers des partis politiques et des candidats. Les médias profitent grandement de cet accès amélioré à l'information. De plus, le pourcentage de Canadiens et de Canadiennes qui ont accès à Internet a augmenté considérablement, et cette

tendance se maintiendra vraisemblablement.

Ce troisième numéro de *Perspectives électorales* explore divers aspects de l'utilisation actuelle et éventuelle de la technologie dans les élections. Il comprend de l'information sur la faisabilité du vote électronique au Canada, sur les incidences possibles de la publicité électoral sur Internet et sur les sites Web des partis politiques, ainsi qu'un guide sur les adresses et le contenu des sites Web de nombreux organismes électoraux. Nous nous sommes également intéressés à ce qui se passe ailleurs, comme dans l'article sur les questions qui se posent à la Commission électoral fédérale des États-Unis dans son examen des règles relatives aux campagnes électorales sur Internet et cet article sur la liste électoral permanente du Québec.

Comme toujours, j'espère que les articles figurant dans le présent numéro susciteront la discussion, et je compte sur vos commentaires et sur vos suggestions de nouveaux sujets. ✕

Jean-Pierre Kingsley

Jean-Pierre Kingsley

Directeur général des élections du Canada

# Table des matières

VOL. 2 • N° 1 • JUIN 2000

## 1 Message du directeur général des élections

## 2 Technologie dans le processus électoral

## 2 La faisabilité du vote électronique au Canada

Résumé du rapport de KPMG/Sussex Circle sur les possibilités que présentent le vote par téléphone, le vote à un kiosque électronique et le vote par Internet

## 6 Le vote par Internet aux États-Unis

Marc Chénier et Wayne Brown

## 9 Internet et les élections au Canada

Tom McMahon  
Analyse des effets potentiels sur la prochaine élection générale des sites Web à portée politique et de la publicité électorale sur Internet

## 16 Les campagnes électorales sur Internet : faut-il réglementer?

Kenneth P. Doyle  
En cette année d'élection présidentielle, la Commission électorale fédérale des États-Unis est confrontée à la question de l'application à Internet de sa loi sur le financement des campagnes électorales

## 21 Liste électorale permanente : l'expérience québécoise

Monique Michaud  
Comment la province réalise des économies de temps et d'argent tout en produisant une liste plus précise

## 25 Leonard Marchand : le premier Indien inscrit à être élu au Parlement du Canada

Wayne Brown  
Sa première élection, en 1968, allait l'amener à siéger pendant vingt-cinq ans à la Chambre des communes puis au Sénat

## 29 En bref

## 32 Faits électoraux

Wayne Brown  
Guide des sites Web, de plus en plus nombreux, offrant de l'information sur des questions électorales

## LA COUVERTURE

Eleanor Milne, Chris Fairbrother et Marcel Joannisse  
*Le Vote* (1979-1980)

Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm, Chambre des communes, Ottawa

Le Vote est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entourent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Can-da ».

Recherches électorales est une publication préparée par Elections Canada. Elle est publiée en anglais et en français tous les six mois. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les parlementaires, le personnel d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Elections Canada. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Vous acceptons les critiques et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les recevons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.

**RÉDACTEURS**  
WAYNE BROWN  
ALAIN PELLETIER

**SERVICES DE PUBLICATION**  
FRANÇOISE DALPOND

**COMITÉ DE RÉDACTION**

WAYNE BROWN

RÉMI CHAPADEAU

FRANÇOISE DALPOND

CHRISTINE JACKSON

ALAIN PELLETIER

CAROL SÉGUIN

NANCY SMITH

MICHEL THIBAUDEAU

**CONCEPTION GRAPHIQUE**

ACCURATE

**PERSONNEL DE PRODUCTION**

INDRA ANCANS

PIERRE CREMER

TERESINHA DA SILVA

JEAN DESLAURIERS

GINETTE GRONDIN

MARIE-JOSÉE GUERIN

CÉCILE LAMIRANDE

MARIE-JOSÉE LEURY

JOHANNE MARCEAU

PAMELA MARJERISON

POUR PLUS DE RENSEIGNEMENTS, VEUILLÉZ COMMUNIQUER AVEC ELECTIONS CANADA :

TÉLÉPHONE :

1 800 INFO-VOTE (1 800 463-6868)

SITE WEB :

http://www.elections.ca

© ELECTIONS CANADA 2000

N° DE CATALOGUE : SE2-1/2000-1

ISSN 1468-3538

EC 91822

TOUS DROITS RÉSERVÉS

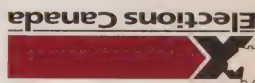
IMPRIMÉ AU CANADA





# Perspectives ÉLECTORALES

UN MAGAZINE PUBLIÉ PAR ÉLECTIONS CANADA AFIN DE PROMOUVOIR L'EXCELLENCE ET LE LEADERSHIP EN MATIÈRE ÉLECTORALE



[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

## Technologie dans le processus électoral

Internet et les élections

Leonard Marchand :  
le premier Indien  
inscrit à être élu  
au Parlement  
du Canada





# ELECTORAL Insight

A MAGAZINE PRODUCED BY ELECTIONS CANADA TO PROMOTE EXCELLENCE AND LEADERSHIP IN ELECTORAL MATTERS

CAL  
EO  
- E43

## Participation in the Electoral Process

The Involvement of  
Women, Youth and  
Ethnocultural Groups

Louise McKinney:  
First Woman Elected  
to a Legislature in  
the British Empire



# Contents

VOL. 3 • NO. 1 • JANUARY 2001

- 1 The Chief Electoral Officer's Message**
- 2 Participation in the Electoral Process**
- 2 The Right to Vote: The Heart of Democracy**  
Manon Tremblay  
The right to vote is inextricably linked to the building of democracy and the affirmation of freedom and equality
- 4 Women and Political Participation in Canada**  
Manon Tremblay  
Reforms are still needed to encourage more women to participate fully in the political process
- 8 Immigrants and Ethnoracial Minorities in Canada: A Review of Their Participation in Federal Electoral Politics**  
Jerome H. Black  
Visible minorities and other ethnocultural groups have increased their participation but still appear under-represented
- 14 Youth in the Electoral Process**  
Jon H. Pammett  
Young people vote at lower rates than older citizens – political and educational reforms could stimulate their involvement
- 18 Referendums in Canada: A Comparative Overview**  
Tim Mowrey and Alain Pelletier  
There have been several referendum votes in Canada, under various rules and jurisdictions
- 23 Louise McKinney: The First Woman Elected to a Legislature in the British Empire**  
Wayne Brown  
She entered the Alberta legislature in 1917 and made history advocating women's rights and liquor prohibition
- 27 Electoral News in Brief**  
Details of the 2000 federal general election and other news
- 30 Electoral Facts**  
Wayne Brown  
A federal election involves large numbers of electors, candidates, political parties and election officers

## THE COVER

Eleanor Milne, Chris Fairbrother and Marcel Joanisse  
*The Vote* (1979-1980)

Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm, House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture on the east wall of the House of Commons chamber, shows four heads with flowing hair whose mouths shape, in song, the first syllables of Canada's national anthem, "O-Can-a-da".

*Electoral Insight* is prepared by Elections Canada and is published biannually. *Electoral Insight* is intended for those interested in electoral and related matters, including parliamentarians, officials of international and domestic electoral management bodies, election officers and academics. The opinions expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be of interest to *Electoral Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed. If used, submissions will be edited for length and clarity as necessary.

Please address all contributions and letters to the Editor, *Electoral Insight*, Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada K1A 0M6.

### EDITORS

WAYNE BROWN  
ALAIN PELLETIER

**PUBLICATIONS MANAGER**  
FRANCINE DALPHOND

### EDITORIAL COMMITTEE

WAYNE BROWN  
RÉMI CHAPADEAU  
FRANCINE DALPHOND  
CHRISTINE JACKSON  
CHANTAL JACOB  
ALAIN PELLETIER  
NANCY SMITH  
MICHEL THIBAUDEAU

**GRAPHIC DESIGN**  
ACCURATE

### PRODUCTION STAFF

INDRA ANCANS  
MÉLANIE BÉRIault  
CHERYL CADRIN  
PIERRE CREMER  
TERESINHA DA SILVA  
JEAN DESLAURIERS  
GINETTE GRONDIN  
LYNE HALLÉ  
MARIE-JOSÉE GUERTIN  
CÉCILE LAMIRANDE  
MARIE-JOSÉE LEURY  
JOHANNE MARCEAU  
PAMELA MARJERISSON  
LYNE MATHIEU  
PAUL MORISSET

FOR MORE INFORMATION,  
CONTACT ELECTIONS CANADA:

TELEPHONE:  
1 800 INFO-VOTE (1 800 463-6868)

WEB SITE:  
[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

© ELECTIONS CANADA 2001

ISSN 1488-3538

EC 91823

ALL RIGHTS RESERVED

PRINTED IN CANADA





Jean-Pierre Kingsley  
Chief Electoral Officer of Canada

## Participation in the Electoral Process

A democracy achieves its potential when the participation of its citizens in the electoral process is strong. Simply put, the higher the participation in the process, the larger the consensus on the credibility and acceptability of its result. At Elections Canada, in 2000, as we put into place the reforms brought by a new *Canada Elections Act*, conducted Canada's 37th general election and marked the 80th anniversary of the office of Chief Electoral Officer, we sought to make the electoral system as accessible, fair and transparent as possible. These goals are meant to foster, encourage and assist participation in Canada's electoral system.

The new *Canada Elections Act* (Bill C-2) was passed by Parliament, received royal assent on May 31, 2000, and came into force on September 1, 2000. It marks another step in the constant evolution of our democratic system. The new Act reflects recommendations made by parliamentarians and the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in 1992, and put forward in reports to Parliament in 1996 and 1997 from this Office. It also addresses decisions by several courts and builds on amendments to the Act that occurred in the past decade. The new Act reorganizes and clarifies the electoral legislation, requires greater disclosure of financial information by registered political parties, brings election advertising by third parties under the ambit of the statute, and makes information about our electoral system more accessible.

At the first election after Elections Canada was created 80 years ago, the lists of electors included the names of slightly more than 50 percent of the population. At recent elections, they have included an average of almost 70 percent of Canadians, largely due to measures implemented over the decades that removed property qualifications, extended the right to vote to women and lowered the voting age. While federal elections once offered a choice of two political parties and candidates, at recent elections they have involved ten or more registered parties and, in some electoral districts, as many candidates among whom to choose.

The fourth edition of *Electoral Insight* focuses on the participation of electors, candidates and political parties in federal elections and referendums. It particularly explores the challenges facing youth, women and members of ethnocultural communities who may wish to be fuller participants in Canada's electoral and political systems. I trust that readers will find here valuable insights on this matter, which will likely generate significant activity over the next few years.

This edition was prepared just before the 37th general election, which culminated with election day on November 27, and therefore contains minimal information on that election. The next issue of *Electoral Insight*, to be available in the summer of 2001, will contain more detailed information about the general election. ✕


A handwritten signature in dark ink that reads "Jean-Pierre Kingsley".

Jean-Pierre Kingsley





# THE Right TO VOTE: THE HEART OF DEMOCRACY



**O**ur contemporary ritual of choosing representatives of the people by universal suffrage seems a product of the modern age. In fact, however, it is part of a historical, philosophical and sociological process that has taken us from a rationale of exclusion to the imperative of inclusion. The right to vote is inextricably linked to the building of democracy and the affirmation of freedom and equality.

**MANON TREMBLAY**  
ASSOCIATE PROFESSOR AND  
DIRECTOR, RESEARCH CENTRE  
ON WOMEN AND POLITICS,  
UNIVERSITY OF OTTAWA

The history of political thought from the Reformation to the philosophies of the Enlightenment is a history of spiritual enfranchisement. Previously, the individual's existence was subject to certain supernatural forces – such as God – over which one had no control. The Enlightenment philosophies – and the great revolutions that followed – enshrined freedom as an innate characteristic of the human being. The individual is free by nature, and nothing may hamper that freedom, not even the power of the state. To preserve one's freedom, the individual must adjust the political function so that it serves, rather than enslaves. This is Rousseau's *Social Contract*, whereby every individual holds a portion of power and the Law derives its legitimacy from universal participation in its definition. By associating the governed with the exercise of power, government wins the support of all those subject to it, as it preserves and, indeed, brings about their freedom. The means whereby the governed agree to delegate their authority is the franchise, which is, therefore, the link between the legitimacy of political governance and the liberty of human beings.

Text from the introductory report written by Manon Tremblay, sponsored and submitted by the Chief Electoral Officer of Canada for the third preparatory meeting on electoral issues (Paris, April 2000), leading up to the symposium on democratic practices, rights and freedoms in la Francophonie (Bamako, Mali, November 2000).

But in the late 18th century, this freedom, so dear to liberal political philosophy, did not apply to the many: it was the privilege of the few, who were usually nobles and landowners. The democracy of that time was, therefore, a democracy of exclusion. With all it brought in the way of suffering for the "ordinary people," the Industrial Revolution taught that, while freedom may belong to all, not everyone has the power to exercise it; the conditions have to be right for this to take place. Those conditions are to be sought in the equality that offers each person the capacity to exercise power. At this point, freedom is no longer seen as intrinsic to the human being; it is something acquired, and what is more, something to be won. So the right to vote is no longer seen as the instrument for preserving some innate human freedom, but as the means of realizing real freedom, by making all people equal. From this standpoint, democracy aims to include the greatest number in governance; in the 19th century, some thinkers, such as John Stuart Mill, even argued for the expansion of the franchise to women. It is this concern for equality that was to drive the great campaigns to win universal suffrage: equal capacity to participate in the designation of those who governed became an innate value of the human being, regardless of education, occupation, family connections or wealth.

In short, universal suffrage was one of the few tools available to societies to reconcile two values that have had a rather contradictory historical and philosophical past: freedom and equality. Freedom, because not only must each person be able to exercise freely the right to vote and choose representatives, but choosing them through universal suffrage is a guarantee that democratic freedoms will be protected. Equality, because everyone has the right to vote for representatives and everyone has intrinsically equal value in this process that leads to democratic legitimacy.

Political representation follows from the right to vote. In *The Spirit of the Law*, Montesquieu lays the foundations for the theoretical and legal articulation of laws: through the vote, the people participate in a process of designating representatives, rather than completely surrendering their power. The issue of the relationship between the governors and the governed then arises: in what ways will the former act in the place of the latter, and what is the role of the governed in the making of public decisions? An initial response lies in direct democracy, where the people are the main players in political representation and their joint will crystallizes the sovereignty of the nation. A second response is based instead on the notion of representative democracy, in which the people delegate to a third party the exercise of their sovereignty, this delegation being more or less pronounced, depending on the terms of the social

contract. It is the electoral processes that effect this passage of authority from the people to the governors. These arrangements are at the heart of democracy, forming the leaven of legitimacy in political governance, which cannot do without the confidence of the people. In other words, democracy partakes of the rule of law, in that it exists within a state that is subject to the law as developed by the democratically elected representatives of the people, and a state that is careful to respect the integrity and inviolability of human beings.

In practice, democracy today is based on certain institutions that guarantee the rule of law. The various parameters of a democratic state include respect for human rights, a representative system, the division of power, political pluralism (in particular, a multi-party system and a legitimate opposition) and alternation of political power, free elections and reliable electoral processes. A reliable electoral process implies recognizing as fundamental rights



An advance poll at the 1997 federal general election.

of the citizen the right to vote and the right to stand as a candidate, which, moreover, are equal for all citizens. This also presupposes universal and secret suffrage, freely exercised by the citizens. In addition, a reliable electoral process is one that plans regular, transparent elections, featuring a plurality of parties that enjoy certain advantages, such as freedom of expression; it has rules for organizing the popular consultation from start to finish; it prescribes certain structures for managing electoral operations and for independent adjudication that issues authoritative decisions. The manner in which elections are held is indicative of the quality of democratic life within a state.

Electoral participation and legislative representation are the direct consequences of universal suffrage: it is by exercising their right to vote in free, multi-party, transparent elections that the people transfer their sovereign authority to a limited group of representatives. High election turnout and equitable representation of the will of the people are indispensable for generating confidence among the people in their governors; without this no democratic governance is possible. ✕



# WOMEN and Political Participation in Canada



MANON TREMBLAY  
ASSOCIATE PROFESSOR AND  
DIRECTOR, RESEARCH CENTRE ON WOMEN  
AND POLITICS, UNIVERSITY OF OTTAWA

A study of women's participation in Canadian politics might be said to be the study of its absence. Historically, women have been excluded from political institutions, and according to the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, they remain the group with the most pronounced disparity between demographic weight and representation on decision-making bodies (Lortie Commission, 1991: 97). While it is true that women have been and continue to be excluded from political institutions, it is less true to say that they have refrained from political activity. But their political participation has been – as it continues to be – in areas traditionally considered non-political, such as social movements.

*This image of a suffragist is believed to have been used for a postcard, c. 1910.*



This article reviews the involvement of women in formal political institutions, such as political parties and the House of Commons. Any study of this subject is quickly confronted with the following question: is a woman in this context just "one of the boys," or different from them? This is what Carole Pateman (1989) calls "the Mary Wollstonecraft dilemma:" should women demand full participation in political life based on the common humanity they share with men, or based on their differences from men? In the former case, women's participation in politics stems from universal democratic rights. In the latter, this involvement is to be assessed in terms of their differences: it is because they are different from men that women must participate in politics – with the probable consequence of changing the very nature of politics and public decisions.

The Mary Wollstonecraft dilemma – Universality versus Difference – will guide our examination of the participation of women in Canadian politics. We shall deal with the following themes in succession: women as electors, as members of political parties, as candidates, and finally as parliamentarians, i.e. MPs or senators.

## Women as electors

The first suffragette organizations emerged in Canada in the late 1870s. However, it was not until 1917 that women employed by the army and those with a close male relative in the Canadian Forces obtained the right to vote in federal elections. The following year, this right was extended to most Canadian women, in recognition of their contribution to the war effort. However, a closer examination of the arguments developed during the 1918 debates reveals the Universality vs. Difference dilemma, particularly among those advocating women's suffrage. For example, one line of reasoning associated with the Universality option was that Canada was

entering an age of modernization, and that the enfranchisement of women was part and parcel of this forward-thinking approach. Others, arguing for the Difference option, maintained that women ought to be able to vote because Canadian society needed their particular skills to meet the new challenges ahead, notably in the area of social reform.

The Universality-Difference dilemma also generated many questions about the electoral behaviour of these new citizens. Would women be as interested in politics as men? Would they be as assiduous as men in exercising their right to vote? Would they vote like men, or vote as women? Studies today show that women demonstrate somewhat less interest in politics. But the indicators used are still relatively blind to the fact that socialization and social roles differ along gender lines.

There are, in fact, very few models, even now, that allow girls to see politics as a sphere that is accessible to them. And Statistics Canada data show that women continue to be the ones primarily responsible for housework and child care, and they are also poorer than men. Consequently, they have less time than their partners to stay abreast of current events and invest effort in political parties, as well as less money to devote

to political ends. However, research shows that women are as assiduous in fulfilling their electoral obligations as men. Finally, with regard to voting habits, the results of Canadian studies suggest certain gender-based differences. For instance, in the 1993 federal election, women were more attracted than men to the two parties then led by women (O'Neill 1998); in 1997, women were less inclined than men to vote for the

Reform Party and more inclined to vote for the New Democratic Party (Nevitte, Blais, Gidengil and Nadeau 2000: 110-115). Research also shows that women and men react differently to various issues. For example, women are more resistant than men to the idea of curbing the welfare state; something no doubt related to the fact that, all other things being equal, their quality of life is often more closely linked to government's redistribution policies than is men's. In short, while the concept of Universality helps us to define certain aspects of the electoral behaviour of women, that of Difference is more often useful.

## Women as members of political parties

Although most political parties claim a balance between men and women in their

ranks, women's relationships to political parties are different from men's. Even when they had not yet secured the right to vote and stand for office, women were a significant presence in the parties in an organizational support or "pink-collar" capacity: making coffee, taking minutes, licking stamps, answering the telephone, etc. Today's reality is, of course, less stereotypical, but the same model of participation applies: the



... women's  
relationships  
to political  
parties are  
different  
from men's.

higher one looks in the party hierarchy, the fewer women one finds. Sylvia Bashevkin (1993) has shown that, in the early 1990s, about 30 percent of the riding association presidents in the Progressive Conservative and Liberal parties (the only two that have formed a federal government since 1867) were women. However, women were a distinct majority in secretarial positions – a primarily operational role.

## Women as candidates in federal elections

Canadian women acquired the right to stand as candidates in federal elections in 1919. However, this was not enough to make them citizens on the same footing as men, for only four women actually campaigned at the time, and only one entered the House of Commons. There have always been fewer women than men seeking seats in the Commons. As recently as the 1997 federal election, 1 672 persons stood as candidates, 1 264 men and 408 women – but only 286 female candidates were members of the five parties represented in the 35th Parliament. What is more, it used to be that women candidates would find themselves in ridings that were lost in advance, although it seems that this is no longer the case (Pelletier and Tremblay 1992, Studlar and Matland 1994, 1996).

Various factors explain why there continue to be fewer female than male candidates: socialization, social gender roles and so-called systemic barriers. In the latter category is the nomination process, which clearly appears to be problematical for women. Despite repeated appeals from certain national elites to increase the number of female candidates, some local elites remain reluctant to entrust women with the party colours on election day, a resistance that was identified even in the early 1970s by the Royal Commission on the Status of Women in Canada. The argument is that the electorate would not be ready to elect a woman. And yet an analysis of the votes obtained by male and female candidates in a Quebec riding in federal elections from 1945 to 1993 clearly shows that, with the same qualifications, women receive more votes than men (Tremblay 1995). Furthermore, the nomination campaign represents a major financial obstacle for women (Brodie 1991), especially since this stage of access to political institutions is still not controlled by the *Canada Elections Act*. Another factor that limits the number of female candidates is



Photo: University of British Columbia Library, Special Collections and University Archives Division

This 1973 photo taken in the Centre Block of Canada's Parliament buildings shows five women members of Parliament (left to right): Flora MacDonald, Progressive Conservative (Kingston and the Islands); Grace MacInnis, New Democratic Party (Vancouver Kingsway); Jeanne Sauvé, Liberal (Ahuntsic); Albanie Morin, Liberal (Louis-Hébert); and Monique Bégin, Liberal (Saint-Michel). They were the only women elected in the 1972 general election to the House of Commons, which at that time comprised 264 seats. Four were elected to the Commons for the first time in 1972, the exception being MacInnis, who had been an MP since 1965. Sauvé, who would later become Speaker of the Commons and then Governor General, was the only female member of the federal Cabinet at the time the photo was taken. The photo is part of the Grace MacInnis archives at the University of British Columbia, Vancouver.

the nature of our electoral system: under our electoral rules, each party endorses just one person per riding. Although proportional representation does not guarantee an increase in the number of women candidates, there is no doubt that if a party can expect to elect more than one person in the same riding, it becomes more embarrassing if they are all men.

## Women as MPs and senators

Are the women in Parliament like the men, or different from them? In 2001, they still account for less than a quarter of MPs; this puts Canada far behind Sweden, where parity is on the verge of being achieved. Paradoxically, it appears that the national elites are fairly comfortable with this situation: unlike numerous countries which have developed various strategies to encourage women candidates, the Canadian government has yet to adopt any significant measure to this end (the most recent electoral reform recognized child care costs as campaign expenses, which is

certainly a positive step, but plainly insufficient to increase the number of female MPs in the Commons). In this connection, an important issue for future electoral reform would be to place limits on spending during nomination campaigns. However, such an initiative is opposed by some, who see it as an impediment to the free play of democracy – a democracy that has so far functioned more on the model of exclusion than inclusion.

The presence of women in the House of Commons can be understood in terms of a double division, one that is vertical as well as horizontal. The former would suggest that the real positions of power are beyond the access of women, who remain at the bottom of the ladder of political influence. This is probably less true today, since certain women have held positions of great influence in recent Canadian governments. The horizontal division implies a separation of portfolios by gender, men being assigned those associated with production (such as finance, industry or commerce) and women assigned those associated with

reproduction (such as justice, immigration or children). This too is tending to change, although this model continues to be a fairly good guide to the composition of parliamentary committees.

Some recent research (Tremblay 1998, 1999; Trimble 1993, 1997) has shown that women could bring about certain changes in political life, notably by placing issues on the political agenda which, in their absence, might be ignored (such as the recent establishment of a parliamentary committee to study women's demands in the context of the World March of Women); by changing political style (e.g. in terms of language); and by taking a different approach to public policy (e.g. by adopting a more humanistic viewpoint). Further research is necessary to lend more force to these observations.

The Senate of Canada offers an interesting laboratory in this regard, since women there have now achieved a critical mass, i.e. 33 percent (34/103, with two seats vacant at the time of writing). There is a good deal of research that tends to demonstrate that, to have a significant impact on the culture of an organization (such as Parliament), women must occupy at least a third of the available space. Even though the Senate has specifically resisted the advent of women in its midst, it might become an important ally for a feminist project for the political representation of women.

## Conclusion

Women remain on the margins of federal Canadian politics, at least in terms of their

presence in political institutions. Whereas the Mary Wollstonecraft dilemma opposes Universality and Difference, I propose instead that these two aspects be reconciled as one, using the notion of parity. Parity assumes that democratic forums should be composed of roughly half women and half

men. Certain opposing voices suggest that citizenship is universal, and has no gender, no skin colour, no age, and so on. But a mere glance at the socio-demographic composition of the House of Commons is sufficient to reveal that, on the contrary, the citizen-representative is usually a white male, in the prime of life, etc. In calling for democratic institutions that harmonize rather than exclude differences, notably by including a more or less equal proportion of women and men, parity stands forth as the royal road to Universality. ✕



... to have a significant impact on the culture of an organization (such as Parliament), women must occupy at least a third of the available space.

## BIBLIOGRAPHY

- Bashevkin, Sylvia. *Toeing the Lines: Women and Party Politics in English Canada* (2nd edition). Toronto: Oxford University Press, 1993.
- Brodie, Janine. "Les femmes et le processus électoral au Canada." In *Women in Canadian Politics: Towards Equity in Representation*. Edited by Kathy Megyeri. Montréal: Wilson and Lafleur, p. 3-66 (Vol. 6 of the series of background papers of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing), 1991.
- Nevitte, Neil, André Blais, Elisabeth Gidengil and Richard Nadeau. *Unsteady State: The 1997 Canadian Federal Election*. Don Mills: Oxford University Press, 2000.
- O'Neill, Brenda. "The Relevance of Leader Gender to Voting in the 1993 Canadian National Election,"

*International Journal of Canadian Studies*, 17 (Spring 1998): 105-130.

Pateman, Carole. *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*. Cambridge: Polity Press, 1989.

Pelletier, Réjean and Manon Tremblay. "Les femmes sont-elles candidates dans des circonscriptions perdues d'avance? De l'examen d'une croyance." *Canadian Journal of Political Science*, 25, 2: 249-267, 1992.

Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Lortie Commission), *Final Report, Vol. 1*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991.

Studlar, Donley T. and Richard E. Matland. "The Dynamics of Women's Representation in the Canadian Provinces: 1975-1994." *Canadian Journal of Political Science*, 29, 2 (1996): 269-293.

Studlar, Donley T. and Richard E. Matland. "The Growth of Women's Representation in the Canadian House of Commons and the Election of 1984: A Reappraisal." *Canadian Journal of Political Science*, 27, 1 (1994): 53-79.

Tremblay, Manon. *Des femmes au Parlement: une stratégie féministe?* Montréal: Remue-ménage, 1999.

Tremblay, Manon. "Do Female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behaviour in Canada's 35th Parliament." *Canadian Journal of Political Science*, 31, 3 (1998): 435-465.

Tremblay, Manon. "Les femmes, des candidates moins performantes que les hommes? Une analyse des votes obtenus par les candidates et candidats du Québec à une élection fédérale canadienne, 1945-1993." *International Journal of Canadian Studies*, 11 (Spring 1995): 59-81.

Trimble, Linda. "Feminist Politics in the Alberta Legislatures, 1972-1994." In *In the Presence of Women: Representation in Canadian Governments*. Edited by Jane Arscott and Linda Trimble. Toronto: Harcourt Brace & Company, 1997, pp. 128-153.

Trimble, Linda. "A Few Good Women: Female Legislators in Alberta, 1972-1991." In *Standing on New Ground: Women in Alberta*. Edited by Catherine A. Cavanaugh and Randi R. Warne. Calgary: University of Alberta Press, 1993, pp. 87-118.





# Immigrants and Ethnoracial Minorities IN CANADA:

## A Review of Their Participation in Federal Electoral Politics

**T**his article reviews the state of knowledge about the involvement of immigrants and ethnoracial minorities in Canadian

federal elections. Both "visible minorities" and the traditional ethnic groups of European descent (those apart from the two "majority," British and French, communities) are considered here.<sup>1</sup> The aim is, firstly, to provide a profile of their political engagement as ordinary voters<sup>2</sup> and as candidates and MPs and, secondly, to identify some of the main factors that explain their differing levels of participation in these spheres. Because analysts of electoral participation, indeed of Canadian politics in general, have paid marginal attention to immigrants as a distinctive category and have rarely ventured beyond a (British-French) bi-national perspective in the interpretation of ethnic politics, only a sketch of immigrant and minority activism and not a full-grained portrait can be provided.

**JEROME H. BLACK**  
PROFESSOR, DEPARTMENT OF POLITICAL  
SCIENCE, MCGILL UNIVERSITY

The premise that guides this review is that greater knowledge about immigrant and minority electoral participation should be a key goal for Canadian researchers. Major insights are likely in a variety of topic areas, including the capacity of such individuals (who represent sizeable numbers) to assume active citizenship roles, the impact of political institutions and processes in both facilitating and limiting their involvement, and the consequences of their participation for the polity itself. The fact that a few relatively recent studies have reliably demonstrated that the foreign-born and minorities are generally active in Canadian politics magnifies the likely benefits of such lines of analysis. This newer understanding has challenged earlier characterizations of political passivity and has documented increasing ethnoracial diversity among parliamentarians, though important groups, especially visible minorities, remain under-represented.

## Immigrants and minorities as voters

A few early studies in the 1960s and 1970s tended both to reflect and reinforce a pessimistic outlook on the ability of the foreign-born, especially, to acquire knowledge about the norms and values of Canadian politics and to assume participatory roles.<sup>3</sup> Correspondingly, more emphasis was placed on explanations for political passivity than on any possible correlates of activism. The general view was informed by the language and ideas of "assimilation" theory or complementary "socialization" notions, which emphasized the time-consuming difficulties that immigrants had in establishing themselves and/or the penalizing disruptions in their political learning as transplanted individuals. Specific negative factors included immigrants' limited social ties and uncertain connections to a work milieu that otherwise would

stimulate politicization and involvement, their often lower socio-economic status, a lack of host country language skills, and the existence of cultural differences that inhibit the transfer of political experiences. For their part, Canadian-born minorities were generally seen as being less participant than the two majority groups, either because they were viewed as being subordinate in ethnoracial terms or, in an extension of the immigrant-based argument, because their communities were still not as "deeply rooted" as the multi-generation majorities. For similar reasons, participation differences could be expected between more (e.g. Northern Europeans) and less (e.g. Southern Europeans) established groups.

In fact, this early literature generally made only limited distinctions between the effects of nativity and ethnicity. Without such distinctions, however, there is a risk of false inferences, such as attributing a community's lower participation level to ethnicity-related attributes when, in fact, it stems from a heavy concentration of recently arrived immigrants whose political integration is in a transition phase. Similarly, activism among immigrants (or the Canadian-born) may, indeed, vary according to community-linked differences. Moreover, it is important to employ multivariate techniques so that any inferences about the different effects take into account (control for) factors, such as socio-economic status, that are routinely correlated with participation.

Such refinements were not evident in Wood's 1981 publication comparing the political behaviour of East Indians and

non-East Indians in a Vancouver constituency.<sup>4</sup> Nevertheless, in finding near equality in the two groups' participation, also evident in surveys of voter turnout in the 1979 federal election, the study did challenge the traditional portrayal of minority passivity. A few subsequent endeavours, employing more appropriate methodological procedures, have been more effective in this regard. A study by Black published in 1982 focused on comparing immigrant and non-immigrant

participation levels based on a 1974 Canadian national election survey of eligible voters.<sup>5</sup> While the data set provided for only crude ancestry distinctions both among the Canadian-born (British, French, "other") and foreign-born (British, non-British), the findings did reveal a general tendency for (naturalized) immigrants to match the participation levels of the native-born. Non-British immigrants were found to vote at only slightly lower levels, and they were as

involved as the population at large in campaign activity. The same researcher was able to explore further ethnicity distinctions in a 1983 Toronto-area survey, which included subsamples of both Canadian-born individuals and immigrants originating from Britain and four geographical areas: Northern, Southern, and Eastern Europe, and the British West Indies. The study's broadest conclusions flow from an examination of the full array of nativity and ethnicity comparisons possible.<sup>6</sup> One confirmed that the immigration condition, rather



... Canadian-born minorities were generally seen as being less participant than the two majority groups ...

than minority status, was the principal source of lower participation levels, by demonstrating, for example, that among the Canadian-born, minority groups were as active in electoral (and non-electoral) politics as the British were. Nevertheless, with an exception to be noted, immigrants did participate substantially in Canadian elections and, indeed, the more established among them were as politically engaged as the native-born.<sup>7</sup>

Broadly similar findings by Chui and her associates, using the 1984 national election survey, suggest that these Toronto-based results were not idiosyncratic.<sup>8</sup> Even before the application of controls, the researchers found only minor differences between the foreign- and native-born, and only for those in Canada less than ten years was there a lesser likelihood of voting in federal elections. They also directly challenged the idea that a multi-generation presence is related to greater activism, finding, in fact, the highest electoral participation levels among the second generation and below average levels among fourth- and fifth-generation Canadians. Another study that has helped revise thinking about minority participation is Lapp's multivariate analysis of voter turnout in five Montréal ethnic communities, utilizing aggregate information from the 1991 census and official voting tallies.<sup>9</sup> For the 1993 election, she found that while the

Chinese and Jewish communities voted in lower numbers than the general population, Italians and the Portuguese matched that broader standard and the

Greeks even surpassed it. Variability in participation across ethnic communities has also been evident in other studies. Earlier, Black discovered, as an exception, noticeably less voting and campaign activism by West Indian immigrants<sup>10</sup> while Chui *et al.* found lower than average turnout for those whose origins were Asian (and, to a lesser extent, Southern European).

The more recent literature has also improved understanding of the antecedents of immigrant and minority participation. In some cases, it has called into question earlier characterizations. For instance, Black found that immigrants who had been involved previously in the politics of their former countries, including the non-democratic regimes of Eastern Europe, exhibited the capacity to "transfer" those experiences, becoming active in Canadian politics.<sup>11</sup> More generally, the newer scholarship has provided greater balance in identifying correlates of activism, including the recognition that some immigrants and minorities have attributes, such as socio-economic resources, that routinely facilitate participation. Furthermore, additional emphasis has been given to mobilization perspectives and, in particular, to the role that the

ethnic community can play in providing contextual cues and opportunities that heighten the involvement of community members. For example, there is evidence that the exposure of immigrants to the ethnic media is moderately associated with involvement in Canadian politics.<sup>12</sup> In the Montréal-based study, interviews with elites from the five communities suggested their potential role as agents of voter mobilization.

## Immigrants and minorities as candidates and MPs

At the elite level, immigrants and minorities have expanded their presence among the ranks of candidates and MPs, although some groups have had more success than others. Most of the evidence is in connection with winning candidates, including Pelletier's examination of MPs elected to Parliament in the 1965-88 period.<sup>13</sup> His data show that increases of a percentage point or two typified change from one election to the next, resulting in minorities holding 16.3 percent of the seats by 1988.<sup>14</sup> An uncharacteristically large increment, however, was associated with the 1993 election. Using a multi-method classification approach, one reliable enough to classify individuals with mixed minority-majority ancestry as well, Black and Lakhani estimated that 24.1 percent of the MPs elected to the 35th Parliament had minority origins while another 9.1 percent had mixed backgrounds.<sup>15</sup> For European minorities, the increase was sufficient to bring about proportionality between their share of seats and their share of the population, though some specific groups remained under-represented (e.g. the Portuguese). For their part, 13 visible-minority MPs were elected in 1993, up sharply from only 5 in 1988, but amounting to only



At the elite level, immigrants and minorities have expanded their presence among the ranks of candidates and MPs, although some groups have had more success than others.



4.4 percent of the legislature and well below their population incidence of 9.2 percent estimated in the 1991 census. This representation deficit narrowed slightly following the 1997 election. The 19 visible minorities elected to the 36th Parliament held 6.3 percent of the seats, but this remained far below the 11.2 percent of the general population they comprised in the 1996 census.<sup>16</sup>

Visible minorities also remain under-represented among candidates running for the main contending parties, comprising 3.3 percent of the candidates in 1988 and 3.5 percent in 1993.<sup>17</sup> At the same time, there were more minority candidates as a whole in the latter election (21.9 percent), compared to five years

earlier (18.2 percent). Finally, returning to the case of parliamentarians, it can be noted that altogether, minority MPs increased their percentage of seats by only about a point from 1993 to 1997, an increment more in keeping with the pre-1993 pattern. Overall, MPs of British and French origin still had a disproportionate presence in Parliament.

What accounts for this broad pattern of expanding diversity in Parliament over time, but usually in slow increments and with remaining deficits in representation? Though definitive answers must await further research, many of the likely explanatory factors have been identified already in the fledgling literature. Problems in access have especially been

emphasized, including the effects of incumbency and financial constraints, of particular relevance at the local party level where candidate nominations are typically decided. Minorities, as with all new social groups seeking to gain more representation, must confront the general norm that discourages challenges to sitting members (who usually occupy the party's most desirable constituencies) and the potentially high costs of urban nomination contests (which, unlike general election campaigns, are unregulated). These impediments were mentioned by party activists and candidates of minority background who had been interviewed for a study by Stasiulis and Abu-Laban.<sup>18</sup> Complaints were also voiced about adverse treatment by the media, particularly the disapproving coverage given to the mobilization of community members during nomination contests and the parochial characterization of ethnic candidates as only being able to respond to "ethnic issues."

The exclusionary practices of the local parties were also cited. One, decried as well by visible-minority community leaders interviewed by Simard and her associates,<sup>19</sup> was the reliance on circumscribed recruitment networks that often did not extend into the ethnic communities. More generally, the predominant characterization was of the local parties as "gatekeepers," whose norms and practices – and in some instances racist attitudes and stereotyping – posed serious problems especially, but not exclusively, for visible minorities. Bias in the recruitment process is also suggested by the disproportionate nomination of minorities in constituencies with poor election prospects. (In fact, the upsurge in minorities elected in 1993 was, in part, fortuitous, due to unforeseen vote splitting between the Progressive Conservative and the Reform parties, which



A Toronto woman looks on as the deputy returning officer places her ballot in the ballot box during the 1963 general election. Thirty years later, when the electoral law was amended (Bill C-114, passed in 1993), voters became entitled to place their own ballots into the box.

paved the way for some Liberal minority MPs to win in low-prospect areas.) There is also evidence that visible-minority candidates and MPs have stronger than average credentials, raising the distinct possibility that their better qualifications are a requirement for them to counterbalance discriminatory attitudes.<sup>20</sup> At the same time, such exceptional qualities probably help explain their ability to enter such ranks, as does, for some groups, the winning of nomination contests through community mobilization, and possibly even some occasional party recruitment of ethnic candidates to attract votes in selected constituencies.

Other arguments that also may help explain why some groups are under-represented are tied to standard views emphasizing the different stages of community establishment. The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, in part, accounted for the smaller numbers of visible-minority MPs relative to those of European background by noting that the former faced a necessary "transition period" through which the latter had already passed.<sup>21</sup> While there is no doubt some truth to this, the fact that nearly half of all minority MPs were foreign-born suggests that birthplace alone is not a major obstacle at the elite level.<sup>22</sup>

## Concluding reflections

What are some of the implications that flow from these more recent images of immigrant and minority expression in Canadian electoral politics? First of all, the need for more research is quite evident. One priority involves exploration of the differences in voter turnout across specific communities. Presumably this requires analysis both at the individual and community levels, the former involving such aspects as the extensiveness of group identification and commitment to

group-linked political goals, the latter focusing on the community's "political culture," its institutions and leadership patterns, its partisan strategies, and also its dominant political concerns, including any homeland-connected issues. More research is needed, too, on office-seeking by minorities. The nature and impact of discrimination and bias, in particular, require more nuanced and empirically guided work. A concrete question is whether there is any truth to the belief, apparently prevalent in some party circles, that Canadian voters may be hesitant to vote for visible-minority candidates.

The examination of immigrant and minority participation also draws attention to the advisability of proposals for reform designed to encourage further involvement. Greater sensitivity to the linguistic (and other) needs of newer Canadians in the registration and voting processes has been the main thrust of proposed change at this level, but extending the franchise to landed immigrants has also been suggested. A more varied series of recommendations has been offered as a way of augmenting the number of minority MPs. Suggestions include incorporating a proportionality dimension into the electoral system (to allow for more "balanced" party lists), regulating nomination campaigns, imposing term limits on incumbents, and providing incentives for parties to be more proactive

in recruiting minority candidates, particularly in more winnable ridings.

Immigrant and minority electoral participation also prompts further reflection on its consequences for a variety of issues, including debates about multiculturalism policy and the nature of representation of minority interests. As Kymlicka has noted, evidence of minority participation

challenges the criticism that multiculturalism, in legitimizing distinctiveness, encourages separateness and aloofness from the mainstream.<sup>23</sup> A positive link between ethnic media consumption and Canadian participation also implies that political integration can be engendered in the context of diversity, as does Lapp's observation that Montréal community elites tended to use vote mobilization arguments stressing membership in the larger society, rather than those promoting community-centred interests.

Nevertheless, the extent to which more activism prompts responsiveness to minority concerns remains an important question, especially at the elite level. There is some evidence that minority candidates hold somewhat distinctive policy views,<sup>24</sup> though it is

unclear how extensive their commitment is to the promotion of minority interests. Even if only some minorities, visible minorities most of all, are likely to be motivated by issues of particular salience to their communities, they still face significant constraints as representatives. Some pressures are universal, such as the



The  
examination  
of immigrant  
and minority  
participation  
also draws  
attention to  
the advisability  
of proposals  
for reform  
designed to  
encourage  
further  
involvement.

discipline imposed by the party leadership to limit independent action. Others are particular to minority MPs, such as the challenge of balancing the representation of territorially-based interests defined by the constituency and community-based interests that are not necessarily limited to any particular locale. Advocates also risk being pigeonholed and losing credibility when they are perceived as being too strident in the representation of minority interests. This possibility stems, in turn, from the continuing domination of majority politicians and their tendency to define ethnic politics almost exclusively in terms of British-French relations.

It remains to be seen whether further increases in the number of minority MPs will erode this traditional approach and replace it with one that more realistically reflects the full range of Canadian diversity. In the meantime, this review has demonstrated that immigrants and minorities, generally speaking, are active participants when it comes to electoral politics in Canada. ❧

## ENDNOTES

1. This review does not examine the experiences of Aboriginal peoples in Canada.
2. For an account of franchise restrictions that many ethnoracial groups, especially visible minorities, have faced historically, see Chief Electoral Officer of Canada, *A History of the Vote in Canada* (Ottawa, Minister of Public Works and Government Services Canada, 1997). Campaign activism is considered here as part of electoral involvement.
3. For brief reviews of this earlier literature, see T. Chui *et al.*, "Immigrant Background and Political Participation: Examining Generational Patterns," *Canadian Journal of Sociology* 16 (1991): 375-96, and D. Stasiulis, "Participation by Immigrants, Ethnocultural/Visible Minorities in the Canadian Political Process," a paper presented at the Heritage Canada Research Domain Seminar on Immigrants and Civic Participation, Montréal, 1997.
4. J. Wood, "A Visible Minority Votes: East Indian Electoral Behaviour in the Vancouver South Provincial and Federal Elections of 1979," in J. Dahlie and T. Fernando, eds., *Ethnicity, Power and Politics in Canada* (Toronto: Methuen, 1981), 177-201.
5. J. Black, "Immigrant Political Adaptation in Canada: Some Tentative Findings," *Canadian Journal of Political Science* 15 (1982): 3-27.
6. J. Black, "Ethnic Minorities and Mass Politics in Canada: Some Observations in the Toronto Setting," *International Journal of Canadian Studies* 3 (1991): 129-51.
7. The "more established" immigrants were defined as those who had spent at least 20 years in Canada, become citizens, indicated a commitment to stay, and developed some (English) language skills.
8. T. Chui *et al.* "Immigrant Background and Political Participation."
9. M. Lapp, "Ethnic Group Leaders and the Mobilization of Voter Turnout: Evidence from Five Montreal Communities," *Canadian Ethnic Studies* 31 (1999): 17-42. Note that controls for citizenship acquisition and period of immigration were applied.
10. Black, "Ethnic Minorities and Mass Politics in Canada."
11. J. Black, "The Practice of Politics in Two Settings: Political Transferability Among Recent Immigrants to Canada," *Canadian Journal of Political Science* 20 (1987): 731-53.
12. J. Black and C. Leithner, "Immigrants and Political Involvement in Canada: The Role of the Ethnic Media," *Canadian Ethnic Studies* 20 (1988): 1-20.
13. A. Pelletier, "Politics and Ethnicity: Representation of Ethnic and Visible Minority Groups in the House of Commons," in K. Megyeri, ed., *Ethno-cultural Groups and Visible Minorities in Canadian Politics* (Toronto: Dundurn, 1991), 101-59. See also R. Ogmundson and J. McLaughlin, "Trends in the Ethnic Origins of Canadian Elites: The Decline of the BRITS?" *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 29 (1992): 227-41.
14. Compare with Ogmundson and McLaughlin, "Trends in the Ethnic Origins of Canadian Elites."
15. J. Black and A. Lakhani, "Ethnoracial Diversity in the House of Commons: An Analysis of Numerical Representation in the 35th Parliament," *Canadian Ethnic Studies* 29 (1997): 1-21.
16. J. Black, "Minority Representation in the Canadian Parliament Following the 1997 Election: Patterns of Continuity and Change," paper presented at the Fourth National Metropolis Conference, Toronto, 2000.
17. These estimates reference the three older parties in 1988, and include Reform and the BQ for 1993.
18. D. Stasiulis and Y. Abu-Laban, "The House the Parties Built: (Re)constructing Ethnic Representation in Canadian Politics," in Megyeri, ed., *Ethno-cultural Groups and Visible Minorities*, 3-99.
19. C. Simard *et al.*, "Visible Minorities and the Canadian Political System," in Megyeri, ed., *Ethno-cultural Groups and Visible Minorities*, 161-261.
20. J. Black, "Entering the Political Elite in Canada: The Case of Minority Women as Parliamentary Candidates and MPs," *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 37 (2000): 143-66.
21. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy*, Vol. 1. (Ottawa: Supply and Services Canada, 1991), 101-05.
22. Pelletier found that the proportion of foreign-born among minority MPs increased over time, reaching 42 percent in 1988. The figure for 1993 is about 45 percent.
23. W. Kymlicka, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada* (Toronto: Oxford, 1998), 18-22.
24. J. Black, "Representation in the Parliament of Canada: The Case of Ethnoracial Minorities," in B. O'Neil and J. Everitt, eds., *Political Behaviour: Theory and Practice in a Canadian Context* (Toronto: Oxford, forthcoming).





# YOUTH IN THE ELECTORAL PROCESS



JON H. PAMMETT

PROFESSOR, DEPARTMENT  
OF POLITICAL SCIENCE,  
CARLETON UNIVERSITY

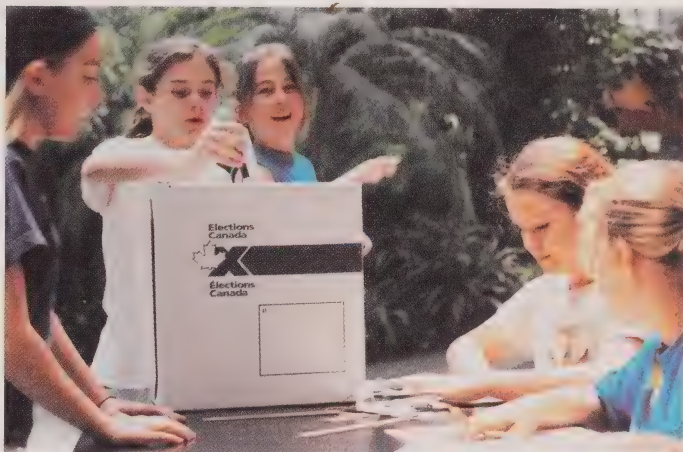
One of the most consistent findings in social science research on elections has been that young people choose to vote at lower rates than older citizens. It is common in Canadian federal elections to find a 10 to 25 percent difference in voting turnout between voters under 25 and those over 65.<sup>1</sup> Thus, while young people are somewhat less likely to vote, this is a difference of degree rather than a fundamental population division on the age factor. Furthermore, when we place the focus on those eligible to vote for the first time by reason of attaining voting age, their turnout rate has not been consistently lower than that of other young people.<sup>2</sup> It simply appears to be the case that there is an initial period of time after turning 18 when a young person is less likely to take full part in the exercise of the franchise.

The causes and consequences of the phenomenon of lower youth electoral participation are very much in dispute. One reaction is simply to attribute the situation to a natural focus of young people on establishing themselves in the realms of education, occupation and relationships, all very time-consuming pursuits. Such a *life-cycle* explanation predicts that young people will more fully enter the public realm, through voting in elections and participating in politics more generally, when the immediate formative projects just described are established, and when the subjects of politics become more relevant to a newly established family or work situation. This school of thought sees no particular problem in lower levels of youth involvement, as it assumes that political socialization is a life-long process.

To some extent, this point of view is buttressed by scholarly analysis in what is left of the once-flourishing research field of political socialization. Thirty years ago, many theories and researchers' agendas were based on the premise that early learning of political principles by children and adolescents was fundamental to their later beliefs and actions. For a number of reasons, the assumption of the "persistence" of early learning (the so-called "primacy principle") became less persuasive.<sup>3</sup> Most important, the supposed stability throughout life of patterns of beliefs and behaviours learned in the formative years was questioned by many studies showing how such political orientations were actually subject to considerable variability. In Canada, for example, high degrees of volatility in party identification over short periods of time, together with instability in voting behaviour, made it difficult if not impossible to cling to a model whereby party loyalties were learned from parents and lingered through life for Canadian voters.<sup>4</sup>

In distinction, another view sees lost societal opportunities, and perhaps potential societal problems, in the slow and incomplete integration of young people into politics. Young people are interested in political participation, it can be argued; they are just not interested in choosing among, and working for, conventional political parties. A study done by Raymond Hudon and colleagues at Laval University for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing shows a good deal of latent or indirect interest of young people in participation.<sup>5</sup> This manifests itself in a vigorous group life for youth, and also in a concern for community over individual benefits. If youthful enthusiasm and altruism is not accommodated within the appropriate institutions (schools, parties, elections) much will be lost in the way of potentially creative contributions, which involvement could activate.

When political attitudes measuring confidence in institutions and processes are examined within different age groups in the electorate, the resulting relationships are often curvilinear. That is, the youngest age group, those 18-24, is less cynical and distrusting in politics than those immediately older than they are. Thus, tables sometimes show the youngest and oldest age groups (under 25, and over 60, say) looking more like each other than they do to age groups closer to themselves. Neil Nevitte, analyzing data from the World Values Study, shows that, in both Canada and the United States, confidence in government and non-government institutions starts out quite high, dives among those in the 25-34 age-group, and gradually increases thereafter.<sup>6</sup> At other times, young people show up as more supportive than any other group in the population. For example, a public opinion survey sponsored in 2000 by the Institute for Research on Public Policy in connection with their project on "Strengthening Canadian Democracy" found that the 18-29 age group expressed more satisfaction with democracy, government and politics in Canada than any other age group.<sup>7</sup> Such findings are supportive of



*Election simulations based on Elections Canada's simulation kits give young students their first experience with voting. Grade seven students enjoy voting and serving as the polling station officials in the garden court of the Bank of Canada, in Ottawa.*

one of the earliest principles of political socialization research – that children often start out with a relatively positive, supportive, even "benevolent" view of political leadership and institutions.<sup>8</sup>

If youth, then, are reasonably supportive of democracy and political institutions, and also by nature desire to participate when such activity can influence the conduct of their own lives, it follows that the lower levels of young peoples' participation in conventional political activity may occur because meaningful participative opportunities are lacking in the world of politics they encounter. It also may be that young people are not taught about politics in such



a way as to encourage their direct participation. It seems to me that there are three areas in which political and educational reforms could stimulate the involvement of young people and enhance the scope of democracy in Canada.

## 1 TEACH "CIVICS" IN A MORE PARTICIPATIVE MODE

Curriculum reform has been rife in the elementary and secondary schools of most of our provinces. Regardless of their various motives for promoting such change, politicians and educators are dealing with new curriculum opportunities to teach "civics" to young people. Both Ontario and Quebec, for example, are introducing new citizenship courses in their high schools. But will these involve more than the traditional teaching about constitutions, institutions, rights and duties? More important, will they involve active participation by the students in codifying and articulating political issues and policy alternatives, either in the classroom utilizing simulations, or in the real world of groups and politics? There are some promising signs. The new Ontario Grade 10 civics curriculum segment states that students are required to "participate effectively in a civil action or project of interest to them and of importance to the community (e.g. attend public hearings, plan religious or cultural event, join special interest group, write letters to the editor.)"<sup>9</sup> If students can become participants in defining issues of interest to them and advancing them through collective action, crucial elements of what Ken Osborne calls the "pedagogy for democratic citizenship" can be established.<sup>10</sup>

Elections Canada has produced two election simulation kits to aid in the education process at both junior and senior levels. The junior kit, designed for children between 5 and 10 years old, takes the students through a simulated campaign for class mascot, and then conducts a vote.<sup>11</sup> The senior kit, *Canada at the Polls!*, takes students through the basic process of holding an election, and can be adapted for whatever election the group wishes to hold.<sup>12</sup> The agency reports that approximately 2 000 kits are distributed to schools each year.<sup>13</sup> Also available from Elections Canada is an interactive CD-ROM, *Exploring Canada's Electoral System*, a guided tour of the electoral system through a polling station, the office of a returning officer, Elections Canada's offices, a campaign headquarters and the Chamber of the House of Commons. Since 1998, Elections Canada has received almost 20 000 orders, mostly from schools, for this learning tool.

In addition, voting exercises such as the UNICEF National Election for the Rights of Youth, held in 1999, and the "Our Kids Can Vote" municipal voting exercise, held in Toronto and other cities in November 2000, can usefully involve children in the electoral process through actual participation. In the United States, a massive operation called "Youth e-Vote" organized an Internet ballot of all high school students a week before the presidential election took place. Votes were cast for the actual candidates in the election.<sup>14</sup>

## 2 REDUCE THE VOTING AGE

Simulated voting, while useful, is no real substitute for the actual participation of young people in regular voting. In some countries, most notably Brazil, the voting age has been reduced to 16 years.<sup>15</sup> Brazil makes voting compulsory for those aged over 18, but optional for 16- to 18-year-olds, and close to a quarter of a million



*This photo shows mascots serving as candidates, and Elections Canada's Community Relations Officer Denise McCulloch during an election simulation for families who visited a Montréal shopping centre last Easter.*

voters in that age category had registered to vote by the time of the 1994 presidential elections.<sup>16</sup>

The possibility of reducing the voting age to 16 in Canadian federal elections was considered by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in its 1991 report. In part, this attention was motivated by a concern that establishing the age of 18 as the lower limit of voting eligibility was an arbitrary infringement of section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which guarantees every citizen of Canada the right to vote, and section 15, which prohibits discrimination based on age. According to one legal scholar consulted by the Commission, it is not clear how the



Supreme Court would evaluate a challenge to attempts by the Government to justify excluding citizens under 18 as being within the "reasonable limits" prescribed in section 1 of the Charter for the curtailment of rights.<sup>17</sup> Despite this, and despite the conclusion offered in another study that the reduction of the voting age to 16 would be a "low-risk endeavour, in the sense that it would not produce a major impact on the political process and the high schools,"<sup>18</sup> the Royal Commission concluded that Canadian society was not yet ready for such a change, but that "Parliament should revisit the issue periodically."<sup>19</sup> Given the overall decline of the voting rate in recent federal elections,<sup>20</sup> it would be appropriate to revisit the issue now.

### 3 MAKE GOVERNMENTAL INSTITUTIONS MORE PARTICIPATIVE

With the increased concern about public disenchantment with their political representatives in recent years has come renewed interest in ways to involve the public directly in the political process. While "participatory democracy" has always been an important strand of democratic theory,<sup>21</sup> recent interest in it has often involved the application of new Internet communications technology to the logistical problems of getting the citizenry directly involved with government. On-line discussion and political involvement groups now abound, and most organizations interact with their members through the Internet. With regard to elections specifically, candidate and party Web sites are now *de rigueur* for campaigns, and on-line voting is being studied by the governments of many countries.<sup>22</sup>

It is well recognized that the leaders in the rapid technological advances of recent years have been young people. It is also commonplace to observe that teenagers often are much more aware of, interested in, and comfortable using the Internet technology that delivers these services, than are their elders. New participative institutions using the Internet are perfectly suited to many of today's youth, and provide a major opportunity to involve them directly in politics and elections. ✕

### ENDNOTES

1. In a study the author did for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing using pooled Gallup Poll data for 1984, the difference was 15 percent. See Jon H. Pammett, "Voting Turnout in Canada," in Herman Bakvis, ed., *Voter Turnout in Canada* (Toronto, Dundurn, 1991), p. 40. In the 1997 Canadian Election Study, the difference in turnout between under 25s and all older voters was 11 percent, as reported by Tony Coulson in "Voter Turnout in Canada: Findings from the 1997 Canadian Election Study," *Electoral Insight*, Vol. 1, No. 2 (November 1999), p. 19. My own analysis of a POLLARA post-election survey from 1997 shows a difference of 25 percent between those under 25

and those over 65. Percentage differences can vary depending on the age brackets being compared, since the older age groups report voting at very high rates. In the POLLARA survey, for example, 95 percent of the over-65 age group reported casting a ballot. The overall correlation between age and voting turnout, as measured by Cramer's V, is normally around .2, indicative of a modest, statistically significant, correlation.

2. Jon H. Pammett and John Myles, "Lowering the Voting Age to 16," in Kathy Megyery, ed., *Youth in Canadian Politics: Participation and Involvement* (Toronto: Dundurn, 1991), p. 99.
3. David O. Sears, "Whither Political Socialization Research? The Question of Persistence" in Orit Ichilov, ed., *Political Socialization, Citizenship Education, and Democracy* (New York: Teachers College Press, 1990), pp. 69-97.
4. See Harold D. Clarke, Jane Jenson, Lawrence LeDuc and Jon H. Pammett, *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring* (Toronto, Gage, 1996) and, by the same authors, *Political Choice in Canada* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1979).
5. See Raymond Hudon, et al., "To What Extent are Today's Young People Interested in Politics? Inquiries Among 16- to 24-Year-Olds," in Kathy Megyery, ed., *Youth in Canadian Politics* (Toronto: Dundurn, 1991), pp. 3-60.
6. Neil Nevitte, *The Decline of Deference* (Peterborough: Broadview, 1996), pp. 59-61.
7. Paul Howe and David Northrup, *Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians, in Policy Matters*, Vol. 1, No. 5, July 2000, p. 51.
8. Fred Greenstein, *Children and Politics*, (New Haven: Yale University Press, 1965).
9. Source: Ontario Ministry of Education Web site: [www.edu.gov.on.ca/eng/document/curricul/curricul.html](http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/curricul/curricul.html).
10. Ken Osborne, *Teaching for Democratic Citizenship* (Toronto: Our Schools/Our Selves, 1991) Chapter Three.
11. Elections Canada and Elections N.W.T., *Choosing Our Mascot* (Ottawa: Elections Canada, 1997).
12. Elections Canada, *Canada at the Polls!* (Ottawa: Elections Canada, 1999).
13. Denise McCulloch, Community Relations Officer, Elections Canada, personal communication, August 9, 2000.
14. Details can be found at [www.election.com](http://www.election.com).
15. The voting age in Nicaragua and Cuba is also 16. In Iran, the voting age is 15.
16. J. Ray Kennedy, "Painted Faces Are Not Enough," *Elections Today*, Vol. 6, No. 3.
17. Patrice Garant, "Revisiting the Voting Age Issue Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms," in Kathy Megyery, ed., *Youth in Canadian Politics* (Toronto: Dundurn, 1991) p. 87.
18. Pammett and Myles, *op. cit.*, p. 107.
19. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy*, Volume 1 (Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1991), p. 49.
20. The 67 percent turnout in 1997 was the second-lowest in the twentieth century. See Elections Canada, *A History of the Vote in Canada* (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 1997), p. 102.
21. See, for example, C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 1977); David Held, *Models of Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1987); and Benjamin Barber, *Strong Democracy*, (Berkeley: University of California Press, 1984).
22. See *Electoral Insight*, Vol. 2, No. 1, June 2000, for articles on "Technology in the Electoral Process." Some recent worldwide developments were outlined in *The Economist*, June 24, 2000, in a special section on "The Next Revolution: Government and the Internet."

# REFERENDUMS in Canada:

## A COMPARATIVE OVERVIEW



**TIM MOWREY**  
POLICY AND RESEARCH OFFICER,  
ELECTIONS CANADA, AND  
CO-OP STUDENT, DEPARTMENT  
OF POLITICAL SCIENCE,  
UNIVERSITY OF VICTORIA  
AND

**ALAIN PELLETIER**  
CO-EDITOR, ELECTORAL INSIGHT,  
AND ASSISTANT DIRECTOR,  
POLICY AND RESEARCH,  
ELECTIONS CANADA

**W**hile representative democracy limits the participation of electors to voting in elections, direct democracy allows elector participation in the formation of public policy

by asking electors to vote on issues, rather than for a candidate. Increasingly, the political climate in Canada is leaning towards greater use of the instruments of direct democracy.<sup>1</sup> According to the 1997 Canadian Election Study, over 73 percent of respondents thought that referendums<sup>2</sup> should be conducted regularly or at least occasionally.<sup>3</sup>

Since Confederation, referendums have been held by all Canadian jurisdictions except for the Yukon (see Table 1). Issues of great importance to the nation have been decided through referendums. These decisions include, for example, whether Canadians would be conscripted to fight in the Second World War, whether Newfoundland would join Confederation, whether the Constitution of Canada should be renewed, and whether the province of Quebec should proceed to a new economic and political partnership with the rest of Canada. Table 2 outlines the issues and results of the most recent referendum by jurisdiction. With such issues on the line, it is important to understand the rules that guide the administration of referendums in Canada.

All jurisdictions in Canada, with the exception of Ontario, currently have some legislative provisions pertaining to the conduct of a referendum. These provisions, in some cases, are included in a separate Act, while in other cases they form part of the legislation governing elections. Canada, Quebec, the Northwest Territories and Nunavut all possess detailed referendum legislation or extensive referendum regulations.



Federally and in Quebec, the Chief Electoral Officer has the authority to make regulations by adapting the legislation pertaining to elections for the purposes of a referendum. In all other jurisdictions, the Lieutenant Governor in Council can make regulations at the time a referendum is proclaimed.

Most jurisdictions allow a referendum to be called on any issue of public concern, although at the federal level any referendum must deal with a question relating to the Constitution of Canada. In Alberta, a referendum under the *Election Act* may deal with any matter of public concern, but the *Constitutional Referendum Act* requires that a referendum must be called before the provincial government authorizes an amendment to the Constitution of Canada. A similar situation exists in British Columbia, where any amendment to the Constitution of Canada must be put to a referendum under the *Constitutional Amendment Approval Act*, while a referendum on any matter of public interest may be called under either the *Referendum Act* or the *Election Act*. In Quebec, a referendum may be conducted on any matter, including a bill of the National Assembly, provided that the bill includes a provision at the time of tabling allowing it to be put to electors in a referendum. Nova Scotia and Manitoba, while they do not have any general referendum legislation, do have provisions for the conduct of a referendum on very specific issues. In Nova Scotia, the provincial Liquor Commission may conduct a referendum in a community to seek authorization to sell alcohol in that community. In Manitoba, meanwhile, the government cannot proceed with an increase in the rate of taxation in the province unless the increase is approved through a referendum.

Referendums are usually proclaimed by the Governor in Council (for Canada), the Lieutenant Governor in Council (for the provinces) or the Commissioner in Council (for the territories), as the case may be. However, as noted earlier, the National Assembly of Quebec may authorize a bill to be put to electors. Similarly, the Saskatchewan *Referendum and Plebiscite Act* allows a referendum to be directed by the Legislative Assembly. In addition, Saskatchewan permits a referendum to be initiated by a petition signed by 15 percent of electors. Saskatchewan is the only jurisdiction in Canada with such a provision.

In most Canadian jurisdictions, there is no formal approval process for the adoption of the text of the referendum question. A formal approval process does exist, however, federally and in Quebec. The text of the question or questions for a federal referendum must be put forward in the House of Commons and approved by both the House of Commons and the Senate. In Quebec, debate on the text of a proposed referendum question is business that takes precedence over all other matters before the National Assembly. In the case of Nova Scotia, the exact wording of the question to be asked is specified in the *Liquor Control Act*. In Saskatchewan, in the case of a petition-initiated referendum, the proposed question

comes from the elector who is sponsoring the petition. The minister to whom the petition was submitted may either accept the wording of the question, or file an application with the court, if the minister deems that a change of wording is advisable. The court may then approve the question as it stands, change the wording to make the question clearer, or determine that the subject matter is not within the jurisdiction of the provincial government, thereby cancelling the referendum.

TABLE 1

### Referendums conducted in Canada, 1867-2000

Jurisdiction	Dates of referendums	Total
Canada	1898, 1942, 1992	3
Newfoundland	1915, 1948 (2), 1995, 1997	5
Prince Edward Island	1878, 1901, 1929, 1940, 1948, 1988	6
Nova Scotia	1920, 1929	2
New Brunswick	1920, 1921, 1967	3
Quebec	1919, 1980, 1987, 1992, 1995	5
Ontario	1902, 1919, 1921	3
Manitoba	1892, 1902, 1916, 1923 (2), 1927, 1952	7
Saskatchewan	1913, 1916, 1920, 1924, 1934, 1956, 1991	7
Alberta	1915, 1920, 1923, 1948, 1957, 1967, 1971	7
British Columbia	1909, 1916 (2), 1920, 1924, 1937, 1952 (2), 1972, 1991	10
Yukon	—	0
Northwest Territories	1982, 1992	2
Nunavut	1997	1

Number in brackets indicates the number of referendums conducted that year, if more than one.

In most jurisdictions, a referendum may be conducted at any time, either on a separate date or simultaneously with a general election. However, neither a federal referendum nor a referendum in the province of Quebec may be conducted during a general election. In addition, two referendums on the same question or topic cannot be held during the same sitting of the Quebec National Assembly. Conversely, in New Brunswick a referendum may *only* be held in conjunction with a provincial general election. In Alberta, a referendum may be held in conjunction with either a general or municipal election, or on a separate date.

In a majority of Canadian jurisdictions, the results of referendums are consultative in nature only. However, in Alberta, British Columbia and Saskatchewan, the results may be binding on the government under specific conditions. In Alberta, the results of a referendum pertaining to the Constitution of Canada are binding on the Legislative Assembly if the majority of ballots cast vote the way on the question stated. In British Columbia, a referendum under the *Referendum Act* or the *Constitutional Amendment Approval Act* is binding if more than



TABLE 2

## Results of the most recent referendum/plebiscite in each jurisdiction

JURISDICTION	DATE	REFERENDUM OR PLEBISCITE	QUESTION(S)	RESULTS (%)		VOTER TURNOUT (%)
				YES	NO	
Canada	October 26, 1992	Referendum	Do you agree that the Constitution of Canada should be renewed on the basis of the agreement reached on August 28, 1992?	45.7	54.3	71.8
Newfoundland	September 2, 1997	Plebiscite	Do you support a single school system where all children, regardless of their religious affiliation, attend the same schools where opportunities for religious education and observances are provided?	72.4	27.2	53.0
Prince Edward Island	January 18, 1988	Plebiscite	Are you in favor of a fixed link crossing between Prince Edward Island and New Brunswick?	59.5	40.2	65.0
Nova Scotia	October 31, 1929	N/A	Concerning retention of prohibition	N/A	N/A	N/A
New Brunswick	October 23, 1967	Plebiscite	Are you in favor of lowering the voting age from 21 years of age to 18 years of age?	32.7	67.3	78.7
Quebec	October 30, 1995	Referendum	Do you agree that Quebec should become sovereign, after having made a formal offer to Canada for a new economic and political partnership, within the scope of the Bill respecting the future of Quebec and the agreement signed on June 12, 1995?	49.4	50.6	93.5
Ontario	April 18, 1921	N/A	Concerning liquor importation	N/A	N/A	N/A
Manitoba	November 24, 1952	Referendum	Do you wish to continue to sell your oats and barley as at present? <sup>1</sup>	89.2	10.8	N/A
Saskatchewan	October 21, 1991	Plebiscite	1. Should the Government of Saskatchewan be required to introduce balanced budget legislation?	79.7	20.3	80.6
			2. Should the people of Saskatchewan approve, by referendum or plebiscite, any proposed changes to the Canadian Constitution?	79.3	20.7	80.5
			3. Abortions are legally performed in Saskatchewan hospitals. Should the Government of Saskatchewan pay for abortion procedures?	37.4	62.7	80.8
Alberta	August 31, 1971	Plebiscite	Do you favour Province-wide daylight saving time?	61.5	38.5	70.3
British Columbia	October 17, 1991	Referendum	A. Should voters be given the right, by legislation, to vote between elections for the removal of their member of the Legislative Assembly?	80.9	19.1	74.6
			B. Should voters be given the right, by legislation, to propose questions that the government of British Columbia must submit to the voters by referendum?	83.0	17.0	74.6
Yukon	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Northwest Territories	May 4, 1992	Plebiscite	<p>On April 14, 1982, a majority of voters in an NWT-wide plebiscite voted to support the division of the Northwest Territories so as to allow the creation of a new Nunavut Territory with its own Nunavut government. The NWT Legislative Assembly and the Government of Canada accepted this result.</p> <p>In the Iqaluit Agreement of January 15, 1987, the Nunavut Constitutional Forum (NCF) and the Western Constitutional Forum (WCF) agreed that the boundary for division for the NWT would be the boundary separating the Tungavik Federation of Nunavut (TFN) land claim settlement area from the Inuvialuit and Dene-Metis land claim settlement areas. On April 19, 1991, the Government of Canada endorsed the compromise boundary shown on the map below (map was reproduced on the ballot paper).</p> <p>Division will occur in such a way as:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• to maintain adequate levels of public services;</li> <li>• to respect the opportunity of residents in the Mackenzie Valley and Beaufort areas to develop new constitutional arrangements in the future for the western part of the NWT;</li> <li>• to respect the employment status and location preferences of GNWT employees.</li> </ul> <p>ON THESE UNDERSTANDINGS, DO YOU SUPPORT THE BOUNDARY FOR DIVISION SHOWN ON THE MAP ABOVE?</p>	54.0	46.0	56.1
Nunavut	May 26, 1997	Public vote <sup>2</sup>	Should the first Nunavut Legislative Assembly have equal numbers of men and women MLAs, with one man and one woman elected to represent each electoral district?	43.0	57.0	39.0

<sup>1</sup> Only grain producers were entitled to register to vote.<sup>2</sup> Since no legislation existed for the conduct of a plebiscite in only a part of the Northwest Territories, a public vote was conducted under special rules established by the government of the Northwest Territories and the government of Canada.

N/A – data not available

50 percent of electors vote one way on a given question. However, the results of a referendum called under either the British Columbia or Alberta *Election Act* are not binding. In Saskatchewan, the Lieutenant Governor in Council may choose at the time of proclamation whether or not the referendum results will be binding on the government. Where it is determined that the outcome will be binding, the government must adopt the results if more than 60 percent of ballots cast vote the same way, and if at least 50 percent of electors who are entitled to vote actually cast a ballot. It should be noted that when the results of a referendum held anywhere in Canada are deemed to be binding, they are only binding on the government that initiated the referendum.

Quebec is the only jurisdiction in Canada that provides for the establishment of a Conseil du référendum, which must hear any judicial proceeding relating to a referendum. The Conseil is composed of three judges of the court of Quebec, with the chief judge designated as the chair. Only the President or a member of the National Assembly may apply to the Conseil to render a decision. The Conseil, after receiving such an application, must submit its decision within ten days.

## Referendum committees

Only in Quebec and at the federal level are there legislative provisions concerning referendum committees. In Quebec, these are known as National Committees.

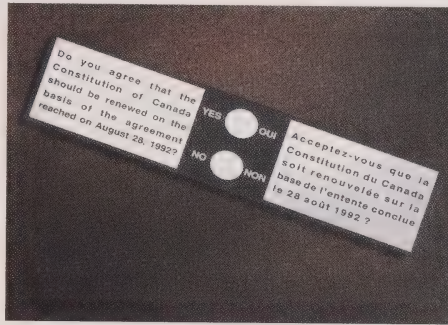
Federally, any group or individual may incur referendum expenses and advertise, directly and during a referendum period, for or against a referendum question. However, no person or group, other than a registered referendum committee, may incur referendum expenses that exceed \$5 000. A person or group may apply for registration with the Chief Electoral Officer as a referendum committee at any time during the referendum period. The application must set out the name and address of the leader and officers of the committee, as well as the name the committee chooses for itself. A committee cannot be registered if the name or logo so closely resembles the name or logo of a previously registered committee that it may cause confusion. Federal referendum committees remain registered only for the duration of the referendum. During the 1992 federal referendum, the Chief Electoral Officer registered a total of 241 referendum committees.

In Quebec, National Committees are made up of members of the National Assembly who register, within five days after the adoption

of a referendum question, with the Chief Electoral Officer in favour of one of the options. Unlike the federal legislation, the Quebec *Referendum Act* limits the number of committees to one for each option: one for and one against. All members of the National Assembly who register with the Chief Electoral Officer for one of the options must form the provisional committee in favour of that option. If no members come forward to register, the Chief Electoral Officer may invite between three and twenty electors to form the committee.

Each National Committee in Quebec must determine its own operating rules and by-laws at a meeting called by the Chief Electoral Officer. These by-laws will govern many aspects of the committee, including the name under which the committee will operate, the establishment of local authorities, and the manner in which the committee and affiliate groups will conduct and coordinate their operations and financing.

Registered referendum committees at the federal level are subject to expenses limits. The expenses limit is calculated by multiplying: (a) the product obtained by multiplying 30¢ by the fraction published by the Chief Electoral Officer in the *Canada*



The bilingual ballot for the 1992 federal referendum, with the question Canadians were asked to support or oppose. The question was approved by the House of Commons and Senate and the vote was held on October 26. The province of Quebec held its own referendum, under provincial law, using the same question and voting day.

*Gazette* pursuant to section 414 of the new *Canada Elections Act*; and (b) the number of names on the preliminary voters lists for all the electoral districts in which the committee indicated it would be active. In the 1992 federal referendum, the average expenses limit for each referendum committee on the "yes" side was roughly \$1.1 million, while for the "no" side it was nearly \$4.1 million.

The National Committees of Quebec are also subject to expenses limits. National Committees must not spend more than \$1.00 per elector on the preliminary or revised voters lists, whichever is greater, for all electoral districts. Quebec provides for a special referendum fund, out of which all expenses must be paid. The fund can only consist of direct contributions from electors, amounts transferred by political parties (the total sum of which may not exceed 50¢ per elector), and a special subsidy established by the National Assembly. While the federal *Referendum Act* defines referendum expenses as only those expenses used to directly support or oppose a referendum question, Quebec defines referendum expenses to include those spent to directly or indirectly support or oppose one of the options. In the 1995 Quebec sovereignty referendum, both the committees for the "yes" and for the "no" side were limited to referendum expenses of \$5.1 million.

Federal referendum committees are subject to reporting requirements, which are similar to those imposed on candidates and registered political parties during an election. For example, candidates and parties in a federal election, and registered committees in a federal referendum, must all submit audited reports to the Chief Electoral Officer. The reports must list contributions received, by class of contributor, and the name of each contributor who donated more than \$250 (that total is \$200 in the case of an election). There is also a prohibition on foreign contributions, similar to the prohibition on foreign contributions to political parties and candidates during an election.

National Committees in Quebec are also required to disclose their contributions and expenditures. National Committees must submit a return of the expenses incurred by the committee, and the name and complete address of each elector who donated more than \$200 to the committee. Only electors may make contributions, and the total amount of contributions to each National Committee by the same elector in the same referendum must not exceed \$3 000.

The allocation of free broadcasting time is only regulated at the federal level. Two basic principles underlie federal allocation: it must be fair to all registered committees that requested broadcasting time and it must not be contrary to the public interest. Every network operator that meets criteria defined in the Act must provide a total of three hours. Each side of the referendum question (i.e. the "yes" side and the "no" side) is then allocated one and a half hours of free broadcasting time, to be divided among all registered committees. To be considered for allocation, a committee must have indicated it would like to receive free broadcasting time, registered for application before the 27th day before polling day, indicated on which network it wishes to broadcast and whether it supports or opposes the question, and paid a deposit of \$500. In deciding which committees will get time and how much, the Arbitrator must consider whether the committee represents national interests, whether the proposed broadcasting messages would be directly related to the question at hand, and whether fair time is being granted equitably to both the opposing and proponent sides of the question.

Federal referendum legislation also provides for a blackout period on all referendum advertising, including polling day and the day immediately before polling day. Similarly, the Quebec referendum regulations prohibit referendum advertising in the seven days following the issuance of the order for a referendum, and also on polling day.



... referendums  
have allowed  
Canadian  
electors to  
express their  
views on  
significant  
policy issues  
of the day.

While most Canadians think that referendums should be conducted regularly or occasionally, they have rarely been used in Canada. Referendums are generally proclaimed by the government and the results are usually not legally binding. However, referendums have allowed Canadian electors to express their views on significant policy issues of the day.

For a more detailed comparison of each jurisdiction's referendum legislation, as well as electoral legislation, please consult the *Compendium of Election Administration in Canada*, produced by Elections Canada, on Elections Canada's Web site at [www.elections.ca](http://www.elections.ca). ✕

## ENDNOTES

1. David Macdonald, "Referendums and Federal General Elections in Canada," Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (1991), vol. 10, p. 301.
2. As indicated by Butler and Ranney (in Boyer, 1992) the terms "referendum" and "plebiscite," while originally possessing two separate definitions, have been used interchangeably in contemporary language so much as to render the same definition to both terms. In this article, only the term "referendum" will be used, although the legislation may indicate "plebiscite."
3. This study was conducted following the 1997 federal general election. Elections Canada participated in the study, and asked the following question on a mail-back questionnaire: "Do you think that referendums on important questions should be held regularly, occasionally, rarely or never?" The results were: regularly – 30 percent; occasionally – 43.4 percent; rarely – 20.1 percent; never – 2.7 percent; not sure – 3.8 percent.

## SOURCES

David Macdonald, "Referendums and Federal General Elections in Canada," Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (1991), vol. 10, Research Studies.

Alain Pelletier (editor), 2000, *Compendium of Election Administration in Canada*, Elections Canada, Ottawa (see [www.elections.ca](http://www.elections.ca)).

1997 Canadian Election Study.

Pierre-F. Côté, Q.C., *Instruments of Direct Democracy in Canada and Quebec*, Études électorales, 1995, Directeur général des élections du Québec.

Patrick Boyer, Q.C., *Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums*, 1992, Dundurn Press, Toronto.



# Louise McKinney



*Photo of an original painting by Edmonton artist Alice Tyler, A.F.A., P.S.C.*

*This portrait of Louise McKinney currently hangs, with paintings of the other Famous Five members, on the 5th floor of the Alberta legislature in Edmonton. They are on loan by Edmonton artist Alice Tyler, A.F.A., P.S.C., for viewing by legislators and the visiting public.*

## The First Woman Elected to a Legislature in the British Empire

WAYNE BROWN  
CO-EDITOR, ELECTORAL INSIGHT,  
ELECTIONS CANADA

**F**our years before any woman would win a seat in Canada's Parliament, Louise Crummy McKinney was elected to the provincial legislature of Alberta. With her 1917 victory, she became the first woman to take her seat in a legislature in the entire British Empire.

Barely a year earlier, Canada's provinces had begun to recognize the right of women to vote and run for office at the provincial level. Alberta was actually the third province to do so, in the spring of 1916, on the heels of Manitoba and Saskatchewan. McKinney became a member of the Alberta legislature the year before the right to vote in federal elections was extended to Canadian women at least 21 years of age, and two years before they would become eligible for election to the House of Commons. (Agnes Macphail from Ontario was the first woman elected at the federal level in 1921.)

While McKinney made history on her own, it is likely that she is actually more widely recognized as a member of the Famous Five. This was the group of five Alberta women who went all the way to the Privy Council in Britain to establish the right of women to be recognized as persons and, therefore, eligible to be appointed as senators. But McKinney's life included other remarkable achievements. She was a "homesteader" south of Calgary, a temperance advocate and the driving force behind a 1915 Alberta vote to prohibit alcohol, and the only Western Canadian woman to sign the Basis of Union, which brought three denominations together as the United Church of Canada.

McKinney was born Louise Crummy on September 22, 1868, in the tiny community of Frankville, Ontario, southwest of Ottawa. Of Irish descent, she was the second daughter in a strict Methodist family of ten children. While still a schoolgirl, she joined one of the Women's Christian Temperance Union's youth programs where the pledge recited at every meeting was, "I will never falter until this land is freed from the bonds of the distiller, brewer and government company."<sup>1</sup> She wouldn't have known it at that time, but Louise would spend much of her life attempting to fulfill that pledge.

Author Grant MacEwan, in *Mighty Women*, describes Louise as "a bright girl, fun loving and popular. With a good Irish sense of humour and unusual talent in debate, qualities of leadership showed clearly." She was educated in Ontario, at Athens High School and Smiths Falls Model School, and apparently hoped to become a doctor. But in the 1880s, women were not accepted in medical school. Instead, she finished the Ottawa Normal School and taught public school in the Frankville area for several years.

In 1893, Louise travelled to North Dakota to visit a married sister. There, at the age of 26, after three years as a teacher, she became an organizer for the Women's Christian Temperance Union (WCTU). In North Dakota, she met the man who would become her husband, James McKinney. He was also of Irish descent and from a small community near Ottawa, and shared her interests in people, church and prohibition. In 1896, they made the trip all the way back to Frankville so they could be married in her family's home. Then they returned to a farm in North Dakota where their son, Willard, was born. While living there, Louise travelled with other WCTU organizers to create new chapters of the organization. However, both Louise and James wanted to return to Canada and, in 1903, they joined the large movement of settlers from the Western states northward to the millions of acres of better farming

land in southern Alberta, which was then still part of the Northwest Territories. (Alberta and Saskatchewan would become provinces of the Dominion of Canada in 1905.)

The McKinneys found their new homestead on a quarter section near Claresholm, south of Calgary. While James soon began building the first Methodist Church at Claresholm, Louise set up a temperance local, of which she was the first president, retaining the office for more than 25 years. But she wasn't satisfied with that. Such was her zeal to outlaw liquor that, in less than a decade, through constant travelling and letter writing, she established more than 40 WCTU chapters in Alberta and Saskatchewan. As well, she

became the president of the national WCTU and a vice-president of the international organization.

MacEwan writes, "During her years in office, every westerner became aware of the organization of women workers. In her presidential capacity, she travelled extensively to keep speaking engagements, winter and summer. She personally directed most of the work of organizing and it reached the point where the mere mention of the name of Louise McKinney suggested WCTU, and vice versa."<sup>2</sup>

The WCTU believed that all men and women should abstain completely from alcohol and called for the prohibition of its manufacture, sale and use. It also urged the government to prohibit the sale, manufacture and importation of cigarettes. McKinney passionately preached the evils of alcohol wherever she went. The book, *The Clear Spirit; Twenty Canadian Women and Their Times*, published in 1973, states, "It is a little hard to present with full sympathy the devotion of women such as Mrs. McKinney to the temperance cause, since it includes

a degree of what seems to be fanaticism – such as her efforts to prevent the sending of cigarettes and tobacco to the men in the trenches in World War I. (What a pity it is that so many of those earnest souls who campaigned against the evils of tobacco are not here to read the current medical literature on the subject!)."<sup>3</sup>

The WCTU scored its biggest victory in 1915 when Albertans, in a province-wide plebiscite, voted for prohibition. It was the male population who made that choice, because it would be another year before Alberta women would obtain the right to vote at the provincial level.

Louise McKinney and the WCTU played a lengthy and important role in obtaining the right to vote for Alberta women in 1916. It was also the first opportunity for women to be candidates for legislative office. McKinney had an interest in politics, but when she decided to run as a candidate in Alberta's 1917 provincial election, she seems to have done so largely to further the ideals closest to her



... she became  
an organizer  
for the  
Women's  
Christian  
Temperance  
Union  
(WCTU).

heart: liquor control (because prohibition had never really been enforced) and women's rights.

McKinney was disgusted to learn that the major parties were receiving campaign contributions from the liquor companies; so disgusted, that she secured the nomination of the Non-Partisan League (an agrarian movement) in the Claresholm constituency and won election as an Independent on a prohibition platform. In fact, two women were elected in that provincial election, the other being Lt. Roberta McAdams, who was elected by the armed forces overseas. (The Alberta legislature passed a bill in 1917 providing for the overseas election of two military representatives to the legislature.) But Lt. McAdams, who was still serving overseas as a nurse, was not in the legislature on the day it opened. So McKinney obtained the distinction of being the first woman to be sworn in and to take a seat in any legislature in the British Empire.

In her maiden speech to the legislature, McKinney focused on Canada's responsibility to the returned servicemen, urging help for them so they might establish homesteads in areas with schools and transportation. A strong debater, legislator McKinney fought for stricter liquor control laws and other measures to assist immigrants, widows and separated women. She introduced a motion that led to the *Dower Act*, ensuring that a certain proportion of a deceased husband's property went to his widow. As well, in common with James Weir, the other Non-Partisan League member in the legislature, McKinney urged that the Dominion government take over all the coalfields in Alberta that had operating mines, and develop their unworked seams.

As McKinney herself wrote for the *Woman's Century*, for the first time there was an Independent section in the legislature comprised of two soldiers' representatives, two farmers' representatives and one labour representative, and that group included both of the women members. "In the office where we were sworn in and signed the roll, the men welcomed us and made us feel that they were honoured in being members of the legislative body that was thus making

history ... in all the days that followed we were accepted as a matter of fact and as though we had a perfect right to be there, and one almost forgot that there was anything new in the situation."<sup>4</sup>

McKinney served only one four-year term in the Alberta legislature. She had played a prominent role in the organization of the United Farmers of Alberta (U.F.A.), which absorbed the Non-Partisan League. But she did not agree with the U.F.A.'s president, Henry Wise Wood, on the role the organization should play in politics. In the

election of 1921, McKinney ran as an independent, and was defeated by only forty-six votes when a U.F.A. sweep to power claimed her seat as well. Her rigid non-drinking and non-smoking platform appears to have cost her some votes, especially among the servicemen who had returned from overseas.

McKinney seems not to have been overly disappointed with her loss and never ran again. Instead, she concentrated on her church and temperance work. Then came an even bigger defeat. Another liquor vote in Alberta, in 1923, repealed prohibition. That vote is described by author Nancy Millar in her book *The Famous Five*. "It was a stunning blow for Louise McKinney and the WCTU, not the least because women had the vote this time around and used it to Bring Back the Bottle. How could they? The vote was

supposed to be used to build a Good Decent World. It wasn't supposed to be used for booze."

McKinney was also devoted to another issue in the early 1920s. Should a new church be formed from a union of Methodist, Congregationalist and some Presbyterian churches? Louise was in favour, and she subsequently became one of only four women in Canada (and the only woman from Western Canada) who signed the Basis of Union that created the United Church of Canada in 1925.

In 1927, ten years after McKinney's election, another and even more historic event began: the "Persons Case." The traditional interpretation of the *British North America Act of 1867*, which set out the powers and responsibilities of the provincial and federal governments, was that only a man could be a "person" and only qualified

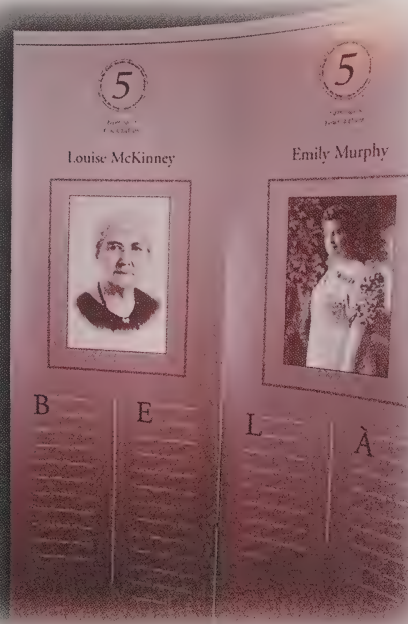


Photo: Wayne Brown

Part of the display about the Famous Five in the Senate foyer in July 2000 featured Louise McKinney and the group's leader, Judge Emily Murphy.





Maquette by artist Barbara Paterson for a monument celebrating the Famous Five and the "Persons Case." The maquette, which portrays Louise McKinney (sitting on the left), has been displayed at the provincial legislatures and in the foyer of Canada's Senate in Ottawa. The inset shows the bronze statue of McKinney at one of the final stages in the production of the monument. (Photos provided by the Famous 5 Foundation.)

"persons" could be appointed to the Canadian Senate. Judge Emily Murphy, an Edmonton women's court magistrate, was appalled to realize that women were not fully defined as persons in the BNA Act.

Emily Murphy turned to four other Alberta women for support. McKinney was the second woman asked to sign Murphy's petition for personhood. The others, who would make up the Famous Five, included Irene Parlby, Henrietta Muir Edwards and Nellie McClung. (For more on McClung, see the June 1999 edition of *Electoral Insight*.)

Together, they appealed to the Supreme Court of Canada, but lost. Undaunted, they persuaded Prime Minister Mackenzie King to appeal the case to Canada's highest court in those days, Britain's Privy Council. Thus it was that on October 18, 1929, from a London courtroom came the landmark decision that Canadian women were indeed "persons," eligible for appointment to the Senate and participation in the final stages of enacting federal laws in Canada.

During 25 years as a senior officer of the WCTU in Canada and its world body, McKinney attended many international conferences of the organization, in such locales as Boston, Brooklyn, London, and Lausanne. In 1931, she presided over a national meeting in Toronto, where she was named first vice president of the WCTU. However, she became ill and, a few days after returning to Claresholm, died at her home. The many tributes from friends and co-workers praised her judgment, humour and perseverance. "Some 100 WCTU members

from all over Canada sat in a block in the church. As they filed past the grave later, each dropped a small white ribbon onto the casket, the white ribbon being the WCTU symbol of purity and faith."<sup>5</sup>

Louise McKinney was 63 years of age at her death, on July 10, 1931. She was laid to rest in Claresholm, Alberta. ❧

## ENDNOTES

1. Millar, Nancy. *The Famous Five; Emily Murphy and the Case of the Missing Persons*. Cochrane, Alberta: The Western Heritage Centre, 1999, pp. 83-91.
2. MacEwan, Grant, "Louise Crummy McKinney: Death on Booze," *Mighty Women, Stories of Western Canadian Pioneers*. Vancouver/Toronto: Greystone, 1995, pp. 138-145.
3. Innis, Mary Quayle, ed. *The Clear Spirit; Twenty Canadian Women and Their Times*. Toronto: Published for the Canadian Federation of University Women by the University of Toronto Press, 1973, pp. 170-171.
4. Cochrane, Jean. *Women in Canadian Politics*. Toronto: Fitzhenry and Whiteside, 1997, pp. 37-38.
5. Millar, Nancy. *The Famous Five; Emily Murphy and the Case of the Missing Persons*. Cochrane, Alberta: The Western Heritage Centre, 1999, pp. 83-91.

# Electoral News in Brief

## 2000 FEDERAL GENERAL ELECTION

Canada's 37th federal general election concluded on Monday, November 27, 2000, as electors went to the polls in 301 electoral districts to choose their members of Parliament from among 1 808 candidates. More than 57 000 polling stations served cities, towns and villages across a country spanning six time zones. Approximately 20.8 million citizens were registered on the final voters lists and eligible to participate in the election, an increase from the 19.6 million registered at the previous general election in 1997. Approximately 12.7 million Canadians cast ballots, with most doing so on election day, 36 days after the writs were issued on October 22. More than 750 000 Canadians cast ballots at the advance polls on November 17, 18 and 20.

Eleven officially registered political parties took part in the general election. Five of them won seats in the House of Commons, with the Liberal Party of Canada, led by the Right Honourable Jean Chrétien, returned as the government with approximately 41 percent of the national popular vote. The Canadian Reform Conservative Alliance won 25 percent of the national vote and retained its status as the Official Opposition. Following several judicial recounts in districts with close results, the final elected standings were: Liberal Party of Canada 172 seats, Canadian Reform Conservative Alliance 66, Bloc Québécois 38, New Democratic Party 13, and the Progressive Conservative Party of Canada 12. No candidates for any of the other six parties were elected, nor were any independent candidates or those with no affiliation.

The five party leaders with seats in the previous Parliament were personally re-elected. There were 1 808 candidates in the November election, with an average of 6 per electoral district. The total number was 136 more than at the previous election, but less than the 2 155 who contested the 1993 election. There were 375 women candidates, which was slightly less than 21 percent of the total and a decrease of almost 4 percent from the 1997 election.

For the November 2000 election, third parties were required to register with the Chief Electoral Officer and were subject to spending limits on their election advertising. Those requirements, part of Bill C-2, which took effect on September 1, 2000, applied to a person or group other than a candidate, registered political party or a local association of a registered political party. There were 47 registered third parties. Early in the election period, the Court of Queen's Bench of Alberta granted an injunction against the limits, but it was suspended on November 10 by the Supreme Court of Canada. Third parties are required to report the details of their election advertising expenses within four months after election day.

Some 550 tonnes of election materials, including ballot boxes, forms, training manuals, and signs, were used in the election. More than 3 000 computers equipped the local offices of the returning officers. Returning officers employed approximately 150 000 election officers across Canada, including deputy returning officers, poll clerks, special ballot coordinators, revising agents, and others.

## VOTER INFORMATION PROGRAM FOR THE 37TH GENERAL ELECTION

An extensive and fully integrated voter information program was activated for the recent federal general election. To ensure that all electors were aware of their right to vote, the need to have their names on the voters lists, and the methods available to cast their ballots, Elections Canada advertised widely on television, radio and in print. The timing and content of



Electoral geography technician Philippe Palmer examines one of the 90 000 electoral maps that Elections Canada prepared for use at the recent federal general election.

those ads were synchronized with the key phases of the electoral calendar. Elections Canada also expanded the extensive information already available on its Web site. During the 36-day election period, the Web site ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)) provided registration and voting information, a youth module, the electoral calendar, maps, and a profile of each of the 301 electoral districts, news releases and background information about the electoral system. Banner ads on major Internet portals generated significant traffic to the Elections Canada site. In the area of public enquiries, Elections Canada significantly increased the number of officers answering questions received by telephone, fax and e-mail.

Early in the 36-day election period, a bilingual (English/French) pamphlet was delivered to approximately 12 million households across Canada. A bilingual (Inuinnaqtun/Inuktitut) version was sent to all households in Nunavut. The pamphlet was also made available in three other Aboriginal languages and 26 ethnocultural languages. More than 75 000 copies of the pamphlet were ordered.

All registered electors were mailed voter information cards that advised them where and when they could cast their ballots. Almost 2 500 information kits about the electoral process were distributed to national and local associations representing young and other first-time voters, Aboriginal Canadians, ethnocultural communities, and persons with disabilities. Special brochures and advertisements in newspapers in the United States targeted those residing away from Canada who might wish to vote by special ballot.

The information provided by Elections Canada reminded Canadians that the voters lists are based on the data in the permanent National Register of Electors, and that a door-to-door enumeration is no longer carried out during federal elections. Therefore, a key message was that electors needed to verify that they were on the voters lists, and if not, to take the appropriate action. Another key message was the availability of voting by special ballot for those who do not wish to go to their regular or advance polling stations, including those who are disabled, hospitalized or away from home attending school, and those who are temporarily living away from Canada or travelling on vacation or business.

On election night itself, after the polls closed, the Elections Canada Web site posted preliminary election results, rapidly updated as the polls reported in, and with an unprecedented level of detail.



Users could personally customize their results windows to view and analyze the results for selected electoral districts or overall results, by registered party, for a large city, a province or territory, or the entire country. Over the 36-day election period, the total number of visitors to the Elections Canada Web site was ten times greater than during the previous election in 1997.

To help the media report on the election, a comprehensive *Media Guide* and a CD-ROM were produced, offering information on electoral legislation, registration and voting, and past elections. A network of regional media representatives was in place to support Elections Canada's media relations program.

In September, Elections Canada also placed advertisements in 112 daily newspapers, including eight ethnocultural newspapers, to inform the public about the new *Canada Elections Act*, resulting from the passage by Parliament of Bill C-2, which came into force on September 1, 2000. Among the provisions of the new Act are the regulation of third party election advertising, more rigorous financial reporting by registered parties and candidates, and new rules for the publication and broadcasting of election advertising and new opinion surveys.

## GIANT TRAINING EVENT AT ELECTIONS CANADA

The biggest training program ever held at Elections Canada took place last summer in Ottawa, as part of the agency's plan to ensure event-readiness by September 1, 2000. The project brought together 301 returning officers (ROs), 301 assistant returning officers (AROs) and 301 automation coordinators (ACs) with 25 trainers/presenters from nine different divisions at Elections Canada.

The staff of the Training and Evaluation Division of Elections Canada's Operations Directorate, ably aided by an outside contractor, Prime Strategies Inc., arranged for the ROs, AROs and ACs to receive nearly 25 000 hours of training between July 31st and August 26, 2000. The ROs and AROs each received three days of training, while the ACs received five days.

Adding to the logistical challenge, the participants came from every electoral district in Canada, necessitating travel reservations and the booking of more than 5 500 bed-nights — the most for one night being 235 rooms. For the training sessions, a series of rooms were booked in two different hotels. Besides the sound and audio-visual systems needed in each room, eight complete computer networks, comprising not less than 80 workstations, 8 servers and 8 printers, had to be installed and linked to Elections Canada. Ottawa's Crowne Plaza and Delta hotels provided sterling service throughout this very intense period.



Many returning officers who were in Ottawa for training also attended the August 9, 2000, anniversary event at the Canadian Museum of Civilization in Hull, Quebec. Sitting with Elections Canada and museum officials (front row) was Don Boudria, Leader of the Government in the House of Commons (centre).

Recent legislative changes (Bill C-2) and their impact on event administration formed the primary subject matter of the training sessions, together with newly developed systems for field elector registration and field financial management and revised systems for event management and results reporting. Also covered were a new organizational structure for the offices of returning officers, the revised tariff of fees, and a new performance assessment process for returning officers.



Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley presents Museum of Civilization President Dr. Victor Rabinovitch (left) with a copy of the Elections Canada CD-ROM, *Explore A History of the Vote in Canada*, at the 80th anniversary celebration at the museum.

## 80TH ANNIVERSARY OF OFFICE OF CHIEF ELECTORAL OFFICER

Last year marked the 80th anniversary of the office of the Chief Electoral Officer of Canada. In 1920, Parliament adopted the *Dominion Elections Act*, which marked the beginning of the modern era of electoral administration in Canada.

On August 9, 2000, the anniversary and our electoral system were at the centre of an event at the Canadian Museum of Civilization in Hull, Quebec. Hosted by Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley and the museum's President, Dr. Victor Rabinovitch, it was attended by the Honourable Don Boudria, Leader of the Government in the House of Commons, Senator Gerald Beaudoin and more than 300 guests. "The creation of the office of Chief Electoral Officer in 1920 was a giant step forward," stated Mr. Boudria. "Before that, electoral administration was the government's responsibility, which meant the party in power had the opportunity, and the temptation, to favour its own candidates. In 1920, Parliament turned over a new page forever."

Since the 1920 creation of the office of the Chief Electoral Officer, the number of seats in the House of Commons has increased from 235 to the current 301. Meanwhile, the number of Canadian electors has grown to more than 20 million from 4.4 million (at the December 1921 general election). Mr. Kingsley became Chief Electoral Officer in February 1990 and is the fifth person to hold that post.

Two new information products were unveiled at the August 9 event: the third phase of the Web module, *Explore A History of the Vote in Canada*, and the French version of the ACE (Administration and Cost of Elections) Project. The third phase of the Web module is entitled "Chronicle" and examines the evolution of Canada's electoral system from 1920 to 1997. Its content includes *SElections*, Elections Canada's new electronic trivia game. "*Explore A History of the Vote in Canada* is an excellent example of how the computer can serve democracy," stated



Mr. Boudria. "The launch of the third phase is well-timed, since with the adoption of Bill C-2, we have just implemented the greatest electoral reform in Canada in 30 years."

The ACE Project, a comprehensive reference work on the management of elections, is available on CD-ROM and the Internet ([www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)) and includes about 5 000 Web pages of electoral information. "The primary goal of the ACE Project is to promote democratic development in countries that do not necessarily have a long tradition of democracy," explained Mr. Kingsley. "It certainly represents a valuable investment, particularly in terms of the potential spin-offs in the spread of democracy."

## TWO FEDERAL BY-ELECTIONS

By-elections were held in two electoral districts on September 11, 2000, the results giving seats in the House of Commons to the leaders of two federal political parties. Both seats were retained by the parties that previously held them.

In the British Columbia riding of Okanagan—Coquihalla, the leader of the Canadian Reform Conservative Alliance, Stockwell Day, received 70 percent of the vote in defeating seven other candidates. In the Nova Scotia riding of Kings—Hants, Progressive Conservative Party of Canada leader Joe Clark obtained more than 53 percent of the vote while defeating four other candidates.

The number of registered electors and the voter turnout were quite similar in the two electoral districts. There were more than 67 000 registered electors in each electoral district and slightly over 40 percent cast their ballots.

## SUPPORT PROGRAM FOR INTERNATIONAL VISITORS TO MEXICO'S 2000 ELECTION

Elections Canada played a major role last year in implementing a United Nations program to host visits by electoral officials from around the world during Mexico's presidential elections. Assistant Director of International Services France Demianenko oversaw the coordination and support for the more than 50 international visitors. Their presence during the period of June 28 to July 4 lent credibility to Mexico's electoral process, and this was widely regarded as the most democratic election that country has ever experienced. After 71 years of rule by the Institutional Revolutionary Party, the Mexicans chose opposition leader Vicente Fox, the candidate of the National Action Party, to be their next President.

The main purpose of the United Nations program was to enable the foreign officials to visit polling stations and witness the election process. The visits were organized by the UN in a manner that promoted the professionalism, credibility and independent status of the special guests. Following an orientation program that concluded on July 1, the guests visited numerous polling stations and then returned to the Federal District of Mexico to review their findings and present them to Mexico's electoral authority, the Instituto Federal Electoral (IFE) and the media. All of this occurred under UN coordination.

In March 1999, the Mexican government and the United Nations had signed an electoral assistance agreement, which called for an information and coordination program for the international visitors that would reinforce and complement the support they would receive from Mexico's federal electoral authorities. In December 1999, the Instituto Federal Electoral General Council issued a notice stating it would welcome officials from "bodies endowed with

electoral authority from other countries." IFE and the Tribunal Electoral prepared the orientation and seminar program for them.

To obtain the widest possible understanding of Mexico's electoral process, the international guests visited areas that demonstrated the key dynamics affecting the electoral process. They went to urban and rural regions (about 70 percent and 30 percent respectively); areas of differing geography (mountains, hills, plains); areas with the highest and most concentrated voter population; and regions with politically sensitive and vigorously contested seats.

The democratization process in Mexico began a number of years ago, concurrently with a profound social transformation. Thanks to a series of electoral reforms, Mexican citizens have been able to decide for themselves who will lead their government, rather than having it decided by the internal mechanisms of a single party or coalition.

## NUNAVUT

Members of the Standing Committee *Ajaqtiit* of the Nunavut Legislative Assembly visited Elections Canada in Ottawa in June 2000 to discuss issues regarding the administration of elections, as part of their study on electoral reform. This visit also provided the opportunity for Elections Canada to learn more about particular challenges in administering elections in the North. The discussions focused on the National Register of Electors, a central election office, electoral finance, new election administration technology, the training of election officers, electoral geography and the rules for voting by special ballot. The goal was to ensure that the Nunavut *Elections Act* meets the needs of voters in the new territory.

The Standing Committee was accompanied by representatives of Nunavut Tunngavik Incorporated, who wish to work with it (as they are already legislated to do with the governments of Canada and the Northwest Territories) on a host of issues critical to the development of Nunavut.

For many years, Elections Canada was responsible for administering the territorial elections in the Northwest Territories. In 1997, the governments of Canada and the Northwest Territories completed an agreement granting territorial officials full responsibility for future territorial elections. Nunavut's historic, first general election in February 1999, which was administered by the Chief Electoral Officer of the Northwest Territories, elected nineteen members of the Legislature, who began governing two months later when the Northwest Territories was divided into Nunavut and the remaining western portion.

The committee's mandate includes reviewing the report of the Chief Electoral Officer of the Northwest Territories, entitled *Election of the First Legislative Assembly of Nunavut — 1999: A New Beginning*, and preparing a report that will recommend improvements to the Nunavut *Elections Act*. "The challenges facing elections staff at all levels in Nunavut include the preparation of materials in Inuktitut, voting maps for our communities, which do not usually have street names, and enabling electors in outpost camps to vote," said Committee chairman Hunter Tootoo.

The Standing Committee has held public hearings and, last April, issued an interim report outlining some of the issues that have been raised. In September, it visited a number of territorial communities to hold further hearings in advance of issuing its final report. More information is available from the Web site of Nunavut's Legislative Assembly ([www.assembly.nu.ca](http://www.assembly.nu.ca)). ☛

# Electoral Facts

WAYNE BROWN, ELECTIONS CANADA

**Participation in a general election or referendum involves electors, candidates, political parties and election officers. The numbers below, many of which have grown dramatically during Canada's history, illustrate the magnitude of that participation.**

## Number of electors

There were 361 000 electors at Canada's first general election in 1867, compared to approximately 20 million at recent general elections. Meanwhile, the country's population has grown from 3.2 million at Confederation to over 30 million today.

## Percentage of electors in population

The names of only about 11 percent of the population were on the lists of electors in 1867. At general elections in recent decades, the number has averaged almost 70 percent. The increase in those with the right to vote is largely due to the removal of property qualifications, the extension of the right to vote to women in 1918, and the lowering of the voting age in 1970.

## Voter turnout

An average of 71 percent of registered electors cast ballots at the 40 federal general elections and referendums held from Confederation to 2000. Post-war turnout from 1945 through the 1980s averaged about 75 percent, without major fluctuations from event to event. More recently, the participation rates among registered electors have fallen to 67 percent in 1997 and to a slightly lower level again in 2000.

## Highest voter turnout

The highest percentage of electors to cast ballots at a federal election was 79.4 percent in March 1958, when the Progressive Conservative Government of John Diefenbaker went from minority to majority status in the House of Commons. Next in line came the succeeding general elections of 1962 and 1963, during a minority government period, when the voter turnout was 79.0 and 79.2 percent respectively.

## Lowest voter turnout

The percentage of electors who cast ballots at the 2000 federal general election was slightly below the level of 62.9 percent in June 1896, when Sir Wilfrid Laurier was elected Liberal Prime Minister.

## Young electors

At the 1997 general election, electors aged 25 years or less were 11 percent less likely to vote than those in older age groups. (From the 1997 Canadian Election Study.)



*This polling station used in the June 1957 federal election appears to have been located in a kitchen. Since the 1980s, greater recognition of the need for level access has led to locating most polling places in community centres and schools.*

Photo: Duncan Cameron, Ottawa, Ill., DAP 1970-15, file 62954, item 7, negative no. PA-169756

## By-election turnout

Voter participation in federal by-elections is almost always lower than in general elections. During the 1980s, the average by-election turnout was approximately 60 percent, while in the 1990s it declined to about 44 percent.

## Referendum turnout

The voter turnout at the two most recent federal referendums was quite similar. In October 1992, 71.8 percent of electors cast ballots on a proposal to amend the Constitution, while 71.3 percent voted at the April 1942 referendum on a question related to military conscription. At Canada's only other national referendum, which sought Canadians' views about liquor sale prohibition in September 1898, the voter turnout was 44.6 percent.

## Other countries

How does Canada's voter turnout compare to those in some other countries? In the United States, less than 52 percent of the voting age population cast ballots in the 2000 presidential election, and 36 percent did so for legislative elections in 1998. Russia's presidential election turnout in March 2000 was 69 percent. Among countries with compulsory voting, the participation at their most recent elections was 96 percent in Australia, 91 percent in Belgium and 79 percent in Brazil. (International Foundation for Election Systems (IFES), U.S. Federal Election Commission.)

## Number of political parties

From Confederation until the 1920s, only two parties (Liberals and Conservatives), and sometimes a small number of independent candidates, usually contested federal elections in Canada. This changed when regional groups, such as the Progressives and the United Farmers, ran candidates, followed by such parties as the Social Credit and the Co-operative Commonwealth Federation (which later became the New Democratic Party). Since 1970, political parties have had the choice, under the *Canada Elections Act*, to register with the Chief Electoral Officer.

## Most political parties

The highest ever number of registered political parties to contest a Canadian election was 14, in 1993. There were 12 in 1988, 10 in 1997 and 11 in 2000.

## Most candidates

The 1993 election also had a record number of candidates – 2 155. The increase of almost 600 from the previous election was partly the result of the record number of parties in 1993. There were 1 672 candidates in 1997 and 1 808 in 2000.

## Female candidates

At the 1993 federal general election, more women than ever before ran for a seat in the House of Commons. There were 475, about 22 percent of all the candidates in that election. There were 408 female candidates in the 1997 election, 24.4 percent of the total number. In 2000, 375 women candidates made up 21 percent of the total.

## Women elected

The largest number of women elected to the House of Commons was 62, in 1977 and again in 2000, which represents about 21 percent of the total membership of the Commons. The largest number of women previously elected was 53, in 1993.

## Election personnel

When a general election or referendum is held, Elections Canada employs about 150 000 people in the 301 electoral districts across the country. This number includes returning officers, deputy returning officers, poll clerks, special ballot coordinators, registration officers and the Elections Canada staff in Ottawa. ✕



# Electoral information for you

It's all there, in one place, on our newly rebuilt Web site at

# www.elections.ca

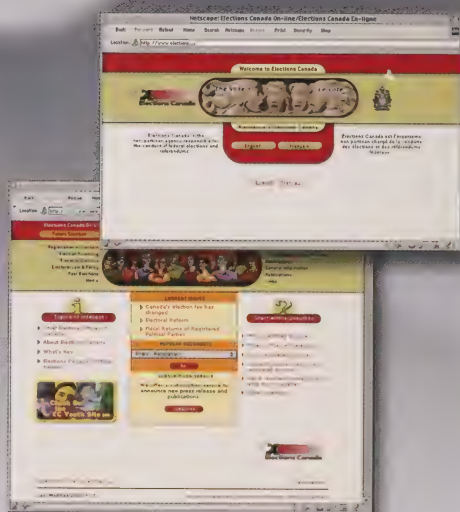
**E**lections Canada has recently revised the structure and increased the content of its Web site. Now it's on the leading edge of Internet-based electoral technology. Now it is an even more valuable and accessible resource for everyone interested in information about federal elections and referendums in Canada.

Please visit our Web site soon. See the latest results of our ongoing efforts to make information about the federal electoral system as widely available as possible. The site provides clearer access to the financial reports of political parties and candidates. Information on the results of past elections is more complete and easier to look up.

Other sections provide updated information about registering and voting, the new *Canada Elections Act*, the Chief Electoral Officer of Canada, and maps of the 301 electoral districts. There is a subscription service you can use to be notified by e-mail when new information is posted. There's also a new section to educate young people about the electoral process.

On the night of a federal election, by-election or referendum, the voting results appear after all the polls have closed.

*Please visit the site soon, and bookmark it for future reference.*



# www.elections.ca

**Vous trouvez tout sur notre site Web entièrement renouvelé :**

## Renseignements électoraux

Élections Canada a récemment remanié son site Web et en a augmenté le contenu. Nous sommes maintenant à la fine pointe de la technologie Internet en matière d'information électorale. Ce site Web est encore plus précieux et plus accessible qu'auparavant pour les personnes qui désirent obtenir des renseignements sur les élections et les référendums fédéraux au Canada.

Visitez notre site Web dès que vous le pourrez. Nous travaillons sans cesse pour que les renseignements sur le système électoral fédéral soient le plus accessibles possible: découvrez le résultat. Ce site donne un meilleur accès aux rapports financiers des partis politiques et des candidats. Les renseignements sur les résultats d'élections antérieures sont plus complets et plus faciles à trouver.

Vous trouverez également des renseignements à jour sur l'inscription et le vote, la nouvelle *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections du Canada ainsi que les cartes des 301 circonscriptions. Vous pouvez vous abonner si vous désirez recevoir un courriel lorsque de nouveaux renseignements sont affichés sur le site. Il y a aussi une nouvelle section pour renseigner les jeunes sur le processus électoral.

Le soir d'une élection générale, d'une élection partielle ou d'un référendum, les résultats du vote sont affichés après la clôture de tous les bureaux de scrutin. Visitez le site sans tarder et créez un signet pour pouvoir y retourner facilement plus tard.



## Le taux de participation aux élections partielles

Le taux de participation aux élections partielles fédérales est presque toujours plus faible que celui enregistré aux élections générales. Au cours des années 80, le taux de participation moyen aux élections partielles était d'environ 60 %, tandis que, dans les années 90, il a chuté à environ 44 %.

## Le taux de participation aux référendums

Les taux de participation enregistrés aux deux derniers référendums fédéraux ont été semblables. Au référendum d'octobre 1992, 71,8 % des électeurs ont voté au sujet d'une proposition en vue de modifier la Constitution, tandis qu'au référendum d'avril 1942 portant sur une question liée à la conscription militaire, ce taux s'élevait à 71,3 %. Le seul autre référendum national, qui a été tenu en septembre 1898 pour obtenir le point de vue des Canadiens au sujet de l'interdiction de vendre de l'alcool, a enregistré un taux de participation de 44,6 %.

## Les autres pays

Comment le taux de participation enregistré au Canada se compare-t-il à celui enregistré dans d'autres pays? Aux États-Unis, moins de 52 % de la population a voté aux élections présidentielles de 2000 et 36 % aux élections législatives en 1998. L'élection présidentielle tenue en Russie en mars 2000 a enregistré un taux de participation de 69 %. Parmi les pays où le vote est obligatoire, le taux de participation aux dernières élections a été de 96 % en Australie, de 91 % en Belgique et de 79 % au Brésil. (*International Foundation for Election Systems* (IFES), Commission des élections fédérales des É.-U.)

## Le nombre de partis politiques

De la Confédération jusqu'aux années 20, seulement deux partis (le Parti libéral et le Parti conservateur) et, parfois, un petit nombre de candidats indépendants, s'opposaient habituellement lors des élections fédérales au Canada. Cela a changé lorsque des groupes régionaux, tels que le Parti progressiste et les Cultivateurs unis, ont présenté des candidats. Ils ont été suivis par des partis tels que le Crédit Social et la Fédération du commonwealth coopératif (qui est plus tard devenue le Nouveau Parti Démocratique). Depuis 1970, les partis politiques ont eu le choix, en vertu de la *Loi électorale du Canada*, de s'enregistrer auprès du directeur général des élections.

## Le plus grand nombre de partis politiques

Le plus grand nombre de partis politiques enregistrés s'affrontent lors d'une élection canadienne est de 14, en 1993. Il y en a eu 12 en 1988, 10 en 1997 et 11 en 2000.

## Le plus grand nombre de candidats

Un nombre record de candidats a également été enregistré à l'élection de 1993, soit 2 155 candidats. L'augmentation de presque 600 candidats comparativement à l'élection précédente est en partie attribuable au nombre record de partis enregistrés en 1993. Il y avait 1 672 candidats en 1997 et 1 808 en 2000.

## Le nombre de candidates

L'élection générale fédérale de 1993 a vu le plus grand nombre de femmes se porter candidates. Il y en a eu 475, soit 22 % de tous les candidats à cette élection, comparativement à 408 candidates à l'élection de 1997, ce qui représentait 24,4 % du nombre total de candidats. En 2000, les 375 candidates à l'élection générale ont compté pour 21 % de tous les candidats à cette élection.

## Le nombre de femmes élues

Le plus grand nombre de femmes élues à la Chambre des communes était de 62, à l'élection générale de 1997 et de nouveau en 2000, soit environ 21 % du nombre total des députés à la Chambre des communes. Le plus grand nombre de femmes élues avant cette élection était de 53, en 1993.

## Le personnel électoral

Lorsqu'une élection générale ou un référendum est déclenché, Elections Canada engage environ 150 000 personnes dans les 301 circonscriptions du pays. Ce nombre comprend les directeurs du scrutin, les scrutateurs, les greffiers du scrutin, les coordonnateurs des bulletins de vote spéciaux, les agents d'inscription et les employés d'Elections Canada à Ottawa. ✕



# Faits électoraux

WAYNE BROWN, ÉLECTIONS CANADA

Une élection générale ou un référendum implique la participation d'électeurs, de candidats, de partis politiques et de fonctionnaires électoraux. Les chiffres ci-dessous, dont plusieurs ont augmenté de façon spectaculaire au cours de l'histoire du pays, illustrent l'ampleur de cette participation.

## Le nombre d'électeurs

Le nombre d'électeurs inscrits à la première élection générale du Canada, tenue en 1867, s'élevait à 361 000 personnes, comparativement à approximativement 20 millions aux récentes élections générales. La population du pays est passée de 3,2 millions d'habitants à la formation de la Confédération à plus de 30 millions d'habitants de nos jours.

## Le pourcentage d'électeurs au sein de la population

Le nom d'à peine 11 % des habitants du pays figurait sur les listes électorales en 1867. Aux élections générales des dernières décennies, ce taux se situait en moyenne à presque 70 %. L'augmentation du nombre de personnes ayant le droit de vote est principalement attribuable à l'élimination des restrictions liées à la propriété, à l'octroi du droit de vote aux femmes en 1918 et à l'abaissement de l'âge électoral en 1970.



Photo : Duncan Cameron, Ottawa, AN, 04/07/15, dossier 67854, article 7, n° 40 août/sep 84, 169756

## Le taux de participation le plus élevé

Le taux de participation le plus élevé à une élection fédérale est de 79,4 %, c'était en mars 1958, lorsque le gouvernement progressiste-conservateur de John Diefenbaker est passé du statut de gouvernement minoritaire au statut de gouvernement majoritaire à la Chambre des communes. Viennent ensuite les taux de participation enregistrés en 1962 et 1963, soit 79 % et 79,2 % respectivement, durant une période où le gouvernement était minoritaire.

## Le taux de participation le plus bas

Le pourcentage d'électeurs qui ont voté à l'élection générale fédérale de 2000 a été légèrement inférieur à celui enregistré en juin 1896, soit 62,9 % lorsque Sir Wilfrid Laurier a été élu premier ministre libéral.

## Les jeunes électeurs

À l'élection générale de 1997, les électeurs de 25 ans et moins étaient moins susceptibles de voter, dans une proportion de 11 %, que ceux qui étaient plus âgés (selon l'étude sur l'élection canadienne 1997).

Le bureau de scrutin utilisé lors de l'élection fédérale de juin 1957 semble être situé dans une cuisine. Depuis les années 80, la plupart des bureaux de scrutin sont situés dans des centres communautaires et des écoles pour pouvoir doter les bureaux de scrutin d'un accès de plein-pied aujourd'hui devenu indispensable.

modèle renferme également *Sélections*, le nouveau peu-questionnaire électronique d'Élections Canada. « Explorez l'histoire du vote au Canada est un excellent exemple de la façon dont l'information peut être mise au service de la démocratie », dit M. Boudria. Le lancement du troisième volet tombe à point puisque nous venons de mettre en œuvre, avec l'adoption du projet de loi C-2, la plus importante réforme électorale au Canada depuis 30 ans. »

Le projet ALC, un ouvrage de référence exhaustif sur l'administration des élections, est disponible sur CD-ROM et Internet ([www.accept.org](http://www.accept.org)). Il renferme environ 5 000 pages Web d'information électorale. « Le projet ALC vise surtout à favoriser le développement de la démocratie dans les pays qui n'en ont pas nécessairement une longue tradition, a expliqué M. Kingsley. Il représente certes un investissement important, mais surtout en vertu de ses retombées éventuelles pour l'essor de la démocratie. »

## DEUX ÉLECTIONS PARTIELLES FÉDÉRALES

Les élections partielles qui ont eu lieu dans deux circonscriptions le 11 septembre 2000 ont permis aux chefs de deux partis politiques fédéraux d'obtenir un siège à la Chambre des communes. Les deux sièges étaient déjà occupés par ces partis.

Dans la circonscription d'Okanagan—Columbia, en Colombie-Britannique, le chef de l'Alliance réformatrice conservatrice canadienne, Stockwell Day, a obtenu 70 % des voix pour l'emporter sur les sept autres candidats. Dans la circonscription de Kings—Hants, en Nouvelle-Écosse, le chef du Parti progressiste-conservateur du Canada, Joe Clark, a recueilli plus de 53 % des suffrages pour l'emporter sur ses quatre rivaux.

Le nombre d'électeurs inscrits et la participation électorale ont été sensiblement les mêmes dans les deux circonscriptions. Plus de 67 000 électeurs étaient inscrits dans chaque circonscription et un peu plus de 40 % d'entre eux sont allés voter.

## PROGRAMME D'AIDE AUX VISITEURS INTERNATIONAUX POUR L'ÉLECTION DE 2000 TENUE AU MEXIQUE

Élections Canada a joué un rôle important l'an passé dans la mise en œuvre d'un programme des Nations Unies visant à coordonner la visite de fonctionnaires électoraux de tous les coins du monde durant les élections présidentielles du Mexique. La directrice adjointe des Services internationaux, Mme France Demianenko, a supervisé la coordination et l'aide fournie à plus de 50 visiteurs internationaux. La présence de ces représentants, durant la période du 28 juin au 4 juillet, a donné de la crédibilité au processus électoral du Mexique, et l'élection a été considérée par de nombreuses personnes comme étant l'élection la plus démocratique jamais tenue au pays. Après les 71 années où pouvoir du Parti révolutionnaire institutionnel, les Mexicains ont choisi comme président le leader de l'opposition et candidat du Parti de l'action nationale, Vicente Fox.

Le but du programme des Nations Unies était avant tout de permettre aux représentants étrangers de visiter les bureaux de scrutin et d'être témoins du processus électoral. Les visites ont été organisées par les Nations Unies d'une façon qui a permis de faire valoir le professionnalisme, la crédibilité et le statut indépendant des visiteurs spéciaux. Après avoir suivi un programme d'orientation qui a pris fin le 1<sup>er</sup> juillet, les invités ont visité de nombreux bureaux de scrutin et sont ensuite retournés au District fédéral de Mexico pour faire le point sur leurs constatations et les présenter à l'autorité électorale mexicaine, l'*Instituto Federal Electoral* (IFE). Le tout a été coordonné par les Nations Unies.

En mars 1999, le gouvernement mexicain et les Nations Unies ont signé une entente d'aide électorale, prévoyant un programme d'information et de coordination pour les visiteurs internationaux qui renforce et complète l'aide qu'ils recevaient des autorités électorales fédérales du

## NUNAVUT

Afin d'avoir la meilleure idée possible du processus électoral du Mexique, les invités internationaux ont visité des régions où sont démontrées les principales dynamiques ayant une incidence sur le processus électoral. Ils se sont rendus dans des régions urbaines et rurales (environ 70 % et 30 % respectivement), des régions où la géographie est différente (montagneuses, collines, plaines), des régions où le nombre et la concentration d'électeurs sont les plus élevés, et des régions où les postes brigués ont une importance politique particulière et sont vigoureusement contestés.

A été suivi d'une transformation sociale profonde. C'est grâce à une série de réformes électorales que les citoyens mexicains ont pu décider eux-mêmes de leur président, plutôt que cela soit fait par les mécanismes internes d'un seul parti ou d'une coalition.

En juin 2000, des membres du comité permanent *Aqauqit* de l'Assemblée législative du Nunavut se sont rendus aux bureaux d'Élections Canada, à Ottawa, pour discuter de questions relatives à l'administration des scrutins dans le cadre d'une étude préparatoire à leur réforme électorale. Cette visite a donné à l'administration des élections dans le Nord. Les discussions ont porté sur le Régistre national des électeurs, le principe d'un bureau électoral central, le financement électoral, les nouvelles technologies de l'administration électorale, la formation des fonctionnaires électoraux, la géographie électorale et les règles relatives au vote par bulletin spécial. L'objectif était de s'assurer que la *Loi électorale* du Nunavut répond aux besoins des électeurs du nouveau territoire.

Des représentants de la *Nunavut Tungavik Incorporated* accompagnent les membres du Comité permanent *Aqauqit*. Cette société souhaite travailler avec le comité (comme elle le fait déjà, par loi, avec les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest) dans une série de dossiers fondamentaux pour le développement du Nunavut.

Pendant plusieurs années, Elections Canada a administré les élections territoriales des Territoires du Nord-Ouest. En 1997, les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest ont conclu une entente attribuant l'entière responsabilité des scrutins territoriaux à venir à des fonctionnaires territoriaux. Ainsi, la première élection générale au Nunavut a eu lieu en février 1999 sous l'administration du directeur général des élections des Territoires du Nord-Ouest. Les 19 députés élus lors de ce moment historique ont commencé à gouverner deux mois plus tard, lorsque les Territoires du Nord-Ouest ont été divisés pour former le Nunavut.

Le comité permanent *Aqauqit* a notamment comme mandat d'étudier le rapport du directeur général des élections des Territoires du Nord-Ouest, intitulé *Élection de la première Assemblée législative du Nunavut — 1999* : *Un nouveau départ*, et de présenter ses recommandations en vue de l'amélioration de la *Loi électorale* du Nunavut. Comme l'a expliqué M. Hunter Toole, président du comité, « Au Nunavut, le personnel électoral fait face à des difficultés à tous les niveaux, telles que que produire la documentation en inuktitut, préparer les cartes électorales pour nos communautés où, dans la plupart des cas, il n'y a pas de noms de rues et rendre le vote accessible aux électeurs des campements éloignés ».

Le comité permutation a tenu des audiences publiques puis, en avril dernier, il a publié un rapport provisoire qui souligne quelques-unes des difficultés soulevées durant les audiences. En septembre, le comité s'est rendu dans un certain nombre de communautés du territoire, pour y tenir de nouvelles audiences publiques avant de produire son rapport final. On trouvera plus d'information à ce sujet (en anglais et en inuktitut) sur le site Web de l'Assemblée législative du Nunavut ([www.assembly.nu.ca](http://www.assembly.nu.ca)). ☛



Le nombreux directeurs du scrutin qui se trouvaient à Ottawa pour suivre la formation ont aussi assisté à la cérémonie qui a eu lieu le 9 août 2000 au Musée canadien des civilisations à Hull (Québec). Don Boudria, leader du gouvernement libéral (centre), est assis avec des représentants d'Élections Canada et du Musée (rangée avant).



Photo: Elections Canada

huit réseaux informatiques complets, comprenant non moins de 80 postes de travail, 8 serveurs deux hôtels différents. En plus des systèmes de son et d'audiovisuel requis dans chaque salle, nuit s'étant élevée à 235. Pour les séances de formation, une série de salles ont été réservées dans les circonscriptions électorales du Canada, ce qui a nécessité la prise de réservations de voyage et la logistique posait des défis d'attente plus grands que les participants sont venus de toutes les régions du Canada, alors que les 11 en ont reçu cinq.

formation entre le 31 juillet et le 26 août 2000. Les DS et les DAS ont reçu trois jours de formation. Les DS et les DAS ont reçu trois jours de formation. Les DS et les DAS ont reçu trois jours de formation.

Le personnel de la Division de la formation et de l'évaluation de la Direction des opérations ainsi que 25 formateurs ou présentateurs de neuf divisions différentes d'Élections Canada.

(DS), 301 directeurs adjoints du scrutin (DAS) et 301 coordonnateurs de l'information (CI) de préparation à une élection le 1<sup>er</sup> septembre 2000. Le projet a réuni 301 directeurs du scrutin

œuvre l'été dernier à Ottawa, dans le cadre du plan de l'organisme visant à assurer son état

Le plus important programme de formation encore jamais vu à Elections Canada a été mis en œuvre l'été dernier à Ottawa, dans le cadre du plan de l'organisme visant à assurer son état de préparation à une élection le 1<sup>er</sup> septembre 2000. Le projet a réuni 301 directeurs du scrutin (DS), 301 directeurs adjoints du scrutin (DAS) et 301 coordonnateurs de l'information (CI) de préparation à une élection le 1<sup>er</sup> septembre 2000. Le projet a réuni 301 directeurs du scrutin

En septembre, Elections Canada a aussi publié des annonces dans 112 quotidiens, y compris d'Élections Canada. médias régionaux ont été formés afin d'appuyer le programme de relations avec les médias d'inscription et de vote, ainsi que sur les élections antérieures. Un groupe de représentants des CD-ROM qui renfermaient de l'information sur la législation électorale, les procédures

Afin d'aider les médias, Elections Canada avait produit un Guide des médias complet et un I'élaboration prévue en 1997. période électorale, le site Web d'Élections Canada a reçu dix fois plus de visiteurs que lors de urbain, une province ou un territoire, ou encore pour le pays entier. Au long des 36 jours de la circulations individuelles ou les résultats globaux par parti enregistrés pour un grand centre

## LE 80<sup>e</sup> ANNIVERSAIRE DU BUREAU DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Le directeur général des élections, Jean-François Kingsley, remet au président du Musée canadien des civilisations, Victor Rabinovitch (gauche), un exemplaire du CD-ROM d'Élections Canada, explore l'histoire du vote au Canada, lors de la cérémonie qui a eu lieu au Musée.

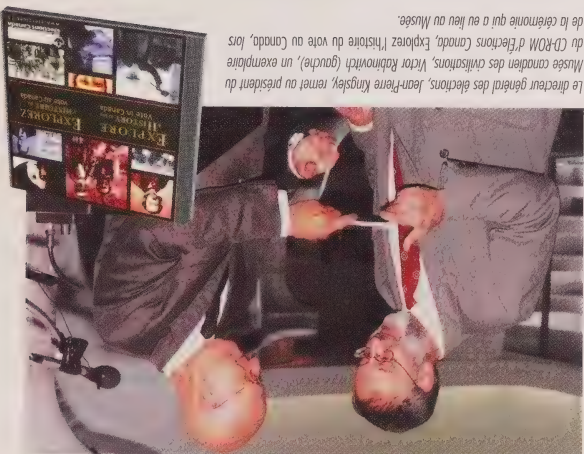


Photo: Elections Canada

rendement des directeurs du scrutin.

des directeurs du scrutin, le tiers des honoraires révisé et le nouveau processus d'évaluation du des résultats. Elles ont aussi porté sur la nouvelle structure organisationnelle des bureaux directeurs du scrutin, et les systèmes remaniés pour la gestion des scrutins et la communication systèmes développés pour l'inscription des électeurs et la gestion financière dans les bureaux des (projet de loi C-2) et leur incidence sur l'administration des scrutins, ainsi que les nouveaux Les séances de formation ont en grande partie porté sur les récents changements législatifs Delta d'Ottawa ont fourni un service superbe tout au long de cette période très intense. et de 8 imprimantes, ont dû être installées et reliées à Elections Canada. Les hôtels Crowne Plaza et

Deux nouveaux produits d'information ont été lancés lors de la cérémonie du 9 août : le troisième volet du module Web explore l'histoire du vote au Canada et la version française du projet MCE (Administration et coût des élections). Le troisième volet du module Web, intitulé Chronique, donne un examen de l'évolution du système électoral du Canada de 1920 à 1997. Le

1990, il est la cinquième personne à occuper ce poste. générale de décembre 1921. M. Kingsley a été nommé directeur général des élections en février augmenté à plus de 20 millions, comparativement aux 4,4 millions d'électeurs inscrits à l'élection à la Chambre des communes est passé de 235 à 301, et le nombre d'électeurs canadiens a candidats. En 1920, le Parlement a fourni cette page à tout jamais.

Depuis la création du Bureau du directeur général des élections en 1920, le nombre de sièges donnait au parti au pouvoir la tentation et la possibilité de favoriser l'élection de ses propres. Approuvant, l'administration électorale était placée sous l'autorité du gouvernement, ce qui Bureau du directeur général des élections en 1920 a été un pas de géant, a dit M. Boudria. Rabinovitch. Outre l'honorable Donald Boudria, leader du gouvernement à la Chambre des communes, le directeur général des élections, M. Jean-Pierre Kingsley, et le président du musée, M. Victor la cérémonie tenue au Musée canadien des civilisations, situé à Hull (Québec), qui a été présidée par Le 9<sup>o</sup> août dernier, cet anniversaire et le système électoral du Canada ont été au cœur d'une naissance à l'ère moderne de l'administration électorale au Canada.

La 80<sup>e</sup> anniversaire a marqué le 80<sup>e</sup> anniversaire du Bureau du directeur général des élections du Canada. En 1920, le Parlement a adopté l'Acte des élections fédérales et ainsi donné



**L**a 37<sup>e</sup> élection générale fédérale du Canada a eu lieu le lundi 27 novembre 2000, lorsque les électeurs se sont rendus aux bureaux de scrutin ont desservi les villes et les villages à

partir d'un grand nombre de bureaux de scrutin qui s'étendent sur six fuseaux horaires. Environ 20,8 millions de citoyens étaient inscrits sur les listes électorales définitives et avaient le droit de voter à l'élection, une augmentation par rapport aux 19,6 millions d'électeurs inscrits à l'élection générale précédente, en 1997. Environ 12,7 millions de Canadiens ont voté, la plupart le jour de l'élection, soit 36 jours après la délivrance des brevets le 22 octobre. Plus de 750 000 Canadiens ont voté à un bureau de vote par anticipation les 17, 18 et 20 novembre.

Quatre partis politiques ont participé à l'élection générale, cinq d'entre eux ont obtenu des sièges à la Chambre des communes, et le Parti libéral du Canada, dirigé par le très honorable Jean Chrétien, a obtenu environ 41 % des suffrages à l'échelle nationale et est retourné au pouvoir. L'Alliance réformatrice conservatrice canadienne a obtenu 25 % des suffrages et a conservé son statut d'opposition officielle. À la suite de plusieurs dépouillements judiciaires dans les circonscriptions où les résultats étaient serrés, les résultats finals sont les suivants : le Parti libéral du Canada, 172 sièges; l'Alliance réformatrice conservatrice canadienne, 66; le Bloc Québécois, 38; le Nouveau Parti Démocratique, 13; et le Parti progressiste-conservateur du Canada, 12. Aucun candidat des six autres partis n'a réussi à obtenir suffisamment de votes pour être élu, non plus qu'aucun des candidats indépendants et des candidats sans appartenance politique.

Les cinq chefs de partis qui détenaient un siège au Parlement avant l'élection ont été réélus. Un total de 1 808 candidats ont participé à l'élection de novembre, soit une moyenne de six candidats par circonscription. Cela représente 136 candidats de plus qu'à l'élection précédente, mais moins qu'à l'élection de 1993, qui comptait 1 555 candidats. Des candidats, 375 étaient des femmes, ce qui représentait un peu moins de 21 % de l'ensemble des candidats et une baisse de près de 4 % par rapport à l'élection de 1997.

Pour l'élection de novembre 2000, les tiers devaient s'enregistrer auprès du directeur général des élections et faisaient l'objet d'un plaidon de dépenses pour la publicité électorale. Ces exigences, stipulées dans le projet de loi C-2 qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2000, s'appliquaient à une personne ou un groupe, à l'exception d'un candidat, d'un parti politique enregistré et d'une association de circonscription d'un parti politique enregistré. Le nombre de tiers enregistrés s'élevait à 47. Au début de la période électorale, le Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a émis une injonction contre le plaidon, mais celle-ci a été suspendue le 10 novembre par la Cour suprême du Canada. Les tiers sont tenus de faire rapport des détails de leurs dépenses de publicité électorale dans les quatre mois suivant le jour de l'élection.

Quelque 550 tonnes de matériel électoral, comme des urnes, des formulaires, des manuels de formation et des affiches, ont été utilisées au cours de la période électorale. Plus de 3 000 ordinateurs ont été installés dans les bureaux des directeurs du scrutin, et ceux-ci ont reçu l'appui d'environ 150 000 fonctionnaires électoraux à la grandeur du pays, tels que des scrutateurs, des greffiers du scrutin, des coordonnateurs des bulletins de vote spéciaux et des agents réviseurs.

## PROGRAMME D'INFORMATION DE L'ELECTORAT AUX FINS DE LA 37<sup>E</sup> ELECTION GÉNÉRALE

**U**n important programme d'information de l'électorat a été mis en œuvre lors de la récente élection générale fédérale. Elections Canada a fait une publicité abondante à la télévision, à la radio et dans les imprimés et a également enrichi l'information détaillée déjà disponible sur



Photo: Wayne Brown

Philippe Palmer, technicien de l'Unité de la géographie électorale, examine l'une des 90 000 cartes électorales qu'Elections Canada a préparées pour la récente élection générale fédérale.

son site Web, afin de sensibiliser les électeurs à leur droit de vote, à la nécessité d'être inscrits sur les listes électorales et aux méthodes de vote disponibles. Le contenu des annonces et le moment de leur diffusion étaient coordonnés avec les phases clés du calendrier électoral. Durant la période électorale de 36 jours, on trouvait sur son site Web ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)) des renseignements concernant l'inscription et le vote, une section pour les jeunes, un calendrier électoral, des cartes, le profil de chacune des 301 circonscriptions, des communiqués de presse et des documents d'information sur le système électoral. L'affichage de données publiées sur d'importants portails Internet a suscité un achalandage considérable sur le site d'Elections Canada. Enfin, de répondre aux questions du public par téléphone, par télécopieur et par courriel.

Au début de la période électorale de 36 jours, un dépliant d'information bilingue (français et anglais) a été distribué à environ 12 millions de foyers au Canada, tandis qu'une autre version (inuinnaqtun et inuktitut) a été distribuée à tous les foyers du Nunavut. L'information était aussi disponible en trois autres langues autochtones et en 26 langues ethnolinguistiques. Plus de 75 000 exemplaires du dépliant ont été commandés.

Une carte d'information de l'électeur a été envoyée par la poste à tous les électeurs inscrits pour leur indiquer où et quand ils pouvaient voter. Près de 2 500 trousseaux d'information sur le processus électoral ont été remis aux associations nationales et locales qui représentaient les personnes n'ayant jamais voté, et notamment les jeunes; les Canadiens autochtones; les communautés ethnolinguistiques et les personnes ayant une déficience. Publiées dans des journaux américains, des brochures spéciales et des annonces visant les Canadiens qui habitent à l'étrier du pays et qui pouvaient vouloir voter par bulletin spécial.

Cette information rapportée aux Canadiens que les listes électorales sont produites à partir du Registre national des électeurs, une base de données permanente, et que l'on n'effectue plus de recensement de porte en porte durant les élections fédérales. Le message était donc que l'électeur doit s'assurer de figurer sur les listes électorales, faute de quoi il lui faut prendre les mesures appropriées. Un accordement beaucoup d'importance au vote par bulletin spécial mis à la disposition des électeurs qui ne souhaitent pas se rendre aux bureaux de scrutin ordinaires ou aux bureaux de vote par anticipation, y compris les personnes handicapées ou hospitalisées, celles qui ont quitté la maison pour aller étudier, celles qui vivent temporairement à l'étranger et celles qui sont en voyage pour affaires ou par plaisir.

Le soir de l'élection, après la fermeture des bureaux de scrutin, les résultats préliminaires ont été diffusés sur le site Web d'Elections Canada et mis à jour rapidement, à mesure que les bureaux de scrutin transmettaient leurs données, et avec un degré de détail sans précédent. Les usagers pouvaient personnaliser la fenêtre affichant les résultats afin d'analyser les résultats de

retour à Claresholm, elle est morte chez elle. Les nombreux hommages assemblée à Toronto, elle est tombée malade; quelques jours après son nommée vice-présidente principale de la WCTU à l'occasion d'une Brooklyn, Londres et Lausanne. En 1931, alors qu'elle venait d'être de nombreuses conférences internationales, entre autres à Boston, organisations canadienne et internationale de la WCTU, elle a participé à Au cours des 25 années où Louise McKimney a siégé à la direction des étapes finales de la promulgation des lois fédérales au Canada.

de la Loi et qu'elles peuvent donc être nommées au Sénat et participer aux lequel les femmes canadiennes sont bel et bien des « personnes » au sens cour de Londres, le 18 octobre 1929, qu'a été rendu l'arrêt de principe selon Bretagne, la plus haute cour du Canada à l'époque. C'est ainsi, dans une Mackenzie King de porter la cause devant le Conseil privé de Grande- ont perdu. Sans se laisser décourager, elles ont persuadé le premier ministre Ensemble, elles ont fait appel à la Cour suprême du Canada, mais elles Nellie McClung dans l'édition de juin 1999 de *Perspectives électorales*.)

de ce groupe connu sous le nom de « The Famous Five ». (Voir l'article sur Parby, Henrietta Muir Edwards et Nellie McClung sont les autres membres sa pétition réclamant le plein statut de personne pour les femmes; Irene l'Alberta, Louise McKimney est la deuxième à qui elle a demandé de signer Emily Murphy alla chercher l'appui de quatre autres femmes de 1867, elle a été consernée.

n'étaient pas définies comme des personnes dans la Loi constitutionnelle de au tribunal des femmes d'Edmonton, s'est rendu compte que les femmes

1. Nancy Millar, *The Famous Five, Emily Murphy and the Case of the Missing Persons*, Cochrane (Alberta), The Western Heritage Centre, 1999, p. 83-91.
2. Grant MacEwen, « Louise Gummy McKimney, Death on Booze », *Mighty Women, Stories of Western Canadian Pioneers*, Vancouver et Toronto, Greystone, 1995, p. 138-145.
3. Mary Quayle Innis, dir., *The Clear Spirit, Twenty Canadian Women and Their Times*, Toronto, Presses universitaires de l'Université de Toronto pour la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités, 1973, p. 170-171.
4. Jean Cochrane, *Women in Canadian Politics*, Toronto, Fitzhenry and Whiteside, 1997, p. 37-38.
5. Nancy Millar, *op. cit.*, p. 83-91.

## NOTES

Elle repose en paix à Claresholm (Alberta). ✕  
Le jour de son décès, le 10 juillet 1931, Louise McKimney avait 63 ans. un symbole de pureté et de foi? »  
blanc sur le cerceuil. Pour les membres de la WCTU, le ruban blanc était à l'église. Puis, défilant devant sa tombe, chacune a jeté un petit ruban de la WCTU venues de partout au Canada se sont réunies en sa mémoire de son sens de l'humour et de sa persévérance. « Quelque 100 membres que lui ont rendus ses parents et amis témoignèrent de son bon jugement,

Maquette réalisée par l'artiste Barbara Peterson pour un monument en l'honneur des « Famous Five » et dans l'attente « pasonne ». La maquette, qui comprend Louise McKimney (cassée à gauche), a été exposée à la législature de l'Alberta et au foyer du Sénat, à Ottawa. En médaillon, la statue de bronze de Louise McKimney à l'une des étapes finales de la production du monument. (Photo fournie par la Famous 5 Foundation.)



Photo: Neil Wernke



Louise McKinney a rempli un seul mandat de quatre ans à la législature de l'Alberta. Bien qu'elle ait joué un rôle important dans la formation des Cultivateurs unis de l'Alberta (CUA), organisation qui a absorbé la Non-Partisan League, c'est avec la prohibition qu'elle a cherché l'appui de la législature albertarienne. En 1917, la législature albertarienne a adopté une loi prévoyant l'élection de deux représentants militaires à l'Assemblée législative. Comme la lieutenantante Roberte McAdams, infirmière, était en service outre-mer le jour d'ouverture de la législature, Louise McKinney a eu seule le privilège d'être la première femme à prêter serment et à siéger dans une législature de l'Empire britannique.

Dans son baptême d'oratrice à la législature, Louise McKinney a souligné la responsabilité du Canada face aux militaires qui revenaient au pays et a demandé qu'on les aide à établir des fermes dans des régions pourvues d'écoles et de voies de communication. Habile dans les débats oratoires, la députée McKinney a revendiqué des lois plus rigoureuses sur le contrôle de l'alcool et des mesures pour venir en aide aux immigrants, aux veuves et aux femmes séparées. C'est elle qui a introduit la proposition qui a mené à la *Dower Act*, loi garantissant une certaine proportion des biens d'un époux défunt à sa veuve. Aussi, avec James Weir (l'autre député appuyé par la Non-Partisan League), Louise McKinney a demandé que le gouvernement reprenne tous les terrains houillers de l'Alberta ayant des mines en opération et y exploite les couches inexploitées.

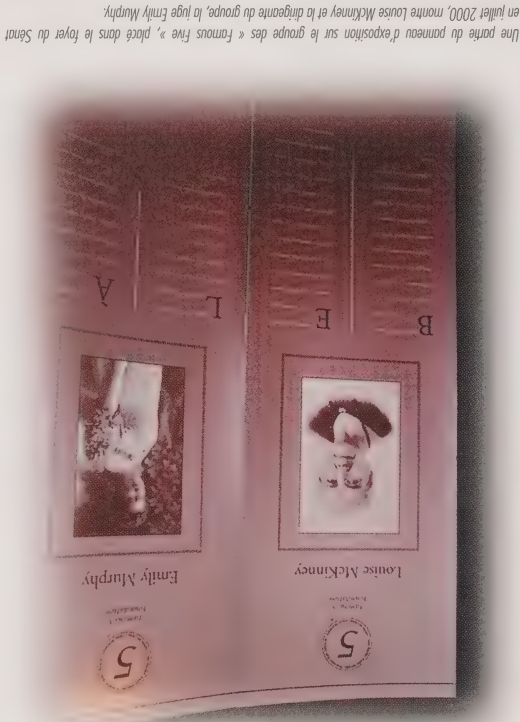
Comme Louise McKinney l'a elle-même écrit dans le *Woman's Century*, pour la première fois, un groupe de députés indépendants siégeaient à l'Assemblée législative – deux représentants des militaires, deux représentants des agriculteurs et un représentant des ouvriers – et les deux femmes députées se trouvaient dans ce groupe. « Quand nous avons prêté le serment d'allégeance et signé le rôle, les hommes nous ont bien accueillies et nous ont fait sentir qu'ils étaient honorés de participer à ce moment historique (...). Par la suite, ils nous ont toujours acceptées tout naturellement, comme si nous avions parfaitement le droit d'être là: on aurait presque pu oublier que c'était une situation tout à fait nouvelle »<sup>4</sup>.

Louise McKinney a rempli un seul mandat de quatre ans à la législature de l'Alberta. Bien qu'elle ait joué un rôle important dans la formation des Cultivateurs unis de l'Alberta (CUA), organisation qui a absorbé la Non-Partisan League, elle ne partageait pas les vues du président des CUA, Henry Wise Wood, concernant le rôle que devrait jouer l'organisation sur la scène politique. À l'élection de 1921, Louise McKinney s'est présentée comme candidate indépendante et a été défaitte par seulement 46 votes lors du balayage par les CUA. Il semble que la rigidité de sa plate-forme antialcool et antitabac lui a coûté un certain nombre de votes, tout particulièrement chez ceux revenus du front.

Cette défaitte ne semble cependant pas avoir trop déçu Louise McKinney. Elle ne s'est plus portée candidate à une élection, choisissant plutôt de concentrer ses efforts du côté de l'Église et de la cause de la tempérance. Une plus dure défaitte est survenue en 1923, à l'occasion d'un nouveau vote sur la question de l'alcool en Alberta, lorsque la prohibition a été rejetée. Nancy Millar décrit ainsi les résultats de ce vote dans son livre *The Famous Five*: « Cette défaitte a porté un dur coup qui a ébranlé Louise McKinney et la WCTU. D'autant plus que, cette fois-ci, les femmes avaient le droit de vote et qu'elles l'avaient utilisé pour « ramener la bouteille ». Comment avaient-elles pu faire une chose pareille? Le vote était censé servir à créer « un monde décent » et non à lever le coude ».

Au début des années 20, Louise McKinney avait également à cœur une autre question. Fallait-il fonder une nouvelle Église en réunissant les Églises méthodiste, congrégationaliste et presbytérienne? C'est ce que croyait Louise, qui a été l'une des quatre seules femmes du Canada (la seule de l'Ouest canadien) à signer l'acte d'union qui créa l'Église unie du Canada en 1925.

En 1927, dix ans après l'élection de Louise McKinney, a commencé un épisode encore plus remarquable de l'histoire: l'affaire « personne ». L'interprétation traditionnelle de l'acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, qui énonce les pouvoirs et responsabilités respectifs des gouvernements provinciaux et fédéraux, voulait que seul un homme ait le statut de « personne » et que seule une « personne » admissible puisse être nommée au Sénat du Canada. Quand la juge Emily Murphy, magistrale



Une partie du panneau d'exposition sur le groupe des « Famous Five », placé dans le foyer du Sénat en juillet 2000, montre Louise McKinney et la juge Emily Murphy.

Photo: Wayne Brown

Louise McKinney a demandé que le gouvernement reprenne tous les terrains houillers de l'Alberta ayant des mines en opération et y exploite les couches inexploitées.

Comme Louise McKinney l'a elle-même écrit dans le *Woman's Century*, pour la première fois, un groupe de députés indépendants siégeaient à l'Assemblée législative – deux représentants des militaires, deux représentants des agriculteurs et un représentant des ouvriers – et les deux femmes députées se trouvaient dans ce groupe. « Quand nous avons prêté le serment d'allégeance et signé le rôle, les hommes nous ont bien accueillies et nous ont fait sentir qu'ils étaient honorés de participer à ce moment historique (...). Par la suite, ils nous ont toujours acceptées tout naturellement, comme si nous avions parfaitement le droit d'être là: on aurait presque pu oublier que c'était une situation tout à fait nouvelle »<sup>4</sup>.



Louise McKinney a écrit toute seule cette page d'histoire, mais on se souviendra probablement d'elle surtout comme l'une des « Famous Five ». Ces cinq Albertains se sont rendus jusqu'au Conseil privé en Angleterre pour établir que les femmes sont des personnes et qu'elles peuvent donc être nommées au Sénat. La vie de Louise McKinney a toutefois compté bien d'autres accomplissements remarquables. Elle a été parmi les *home-steaders* de la région au sud de Calgary, une défensive de la tempérance, l'une des forces motrices du vote de 1915 pour l'interdiction de l'alcool en Alberta et la seule femme de l'Ouest canadien à signer l'acte unissant trois confessions religieuses pour former l'Eglise unie du Canada.

Louise McKinney est née Louise Crummy le 22 septembre 1868 dans la petite communauté de Frankville (Ontario) au sud-ouest d'Ottawa. D'origine irlandaise, elle était la deuxième fille d'une famille méthodiste orthodoxe de dix enfants. Alors qu'elle était encore sur les bancs d'école, elle est devenue membre d'un des programmes pour la jeunesse de la *Women's Christian Temperance Union* (organisation de chrétiennes pour la tempérance), à chaque réunion, les participantes récitaient le serment suivant : « Je n'aurai point de cesse avant que le pays ne soit libéré de l'emprise des distillateurs, des brasseries et du gouvernement »<sup>1</sup>. Louise ne le savait pas encore à l'époque, mais elle allait passer sa vie à tenter de tenir cette promesse.

Dans *Mighty Women*, l'auteur Grant MacEwan décrit Louise Crummy comme « une fille brillante, populaire et qui aimait s'amuser. Possédant le sens de l'humour irlandais et dotée d'un talent exceptionnel pour les débats contradictoires, elle avait clairement les qualités d'une meneuse ». Louise Crummy a reçu son éducation en Ontario, d'abord à l'*Athens High School* et à la *Smith's Falls Model School*. Il semble qu'elle aurait aimé devenir médecin, mais vers 1880 les femmes n'étaient pas admises dans les écoles de médecine. Alors, elle a poursuivi ses études à l'*Ottawa Normal School*, puis a enseigné à l'école publique dans la région de Frankville durant plusieurs années.

En 1893, Louise Crummy est allée chez sa sœur mariée qui vivait dans le Dakota du Nord. Là, à l'âge de 26 ans, après trois années d'enseignement, elle est devenue organisatrice de la *Women's Christian Temperance Union* (WCTU). C'est là également qu'elle a rencontré l'homme qui allait devenir son époux, James McKinney était lui aussi d'origine irlandaise et venait d'une petite communauté située près d'Ottawa; de plus, il partageait ses valeurs et intérêts pour les gens, l'Eglise et la prohibition. En 1896, James et Louise se sont rendus à Frankville pour s'y marier dans la maison familiale des Crummy. Les jeunes mariés sont ensuite retournés vivre au Dakota du Nord, où est né leur fils Willard. Durant cette époque, Louise McKinney et d'autres organisatrices de la WCTU ont voyagé et ont créé de nouvelles sections de l'organisation. Cependant, Louise et James voulaient tous deux retourner au Canada. En 1903, ils ont rallié le vaste mouvement des colons quittant les États de l'Ouest en direction du nord, vers les millions d'acres de terres agricoles supérieures qu'offrait le sud de l'Alberta (ou plus exactement le sud des Territoires du Nord-Ouest, puisque

L'Alberta et la Saskatchewan ne sont devenues des provinces du Dominion du Canada que plus tard, en 1905).

Les McKinney ont établi leur nouvelle ferme sur un quart de section près de Claresholm, au sud de Calgary. Bien sûr, tandis que James entreprenait l'érection d'une première église méthodiste de Claresholm, Louise a organisé une société de tempérance locale dont elle est devenue la première présidente. Elle allait occuper ce poste pendant plus de 25 ans, mais cela ne lui suffisait pas. Son zèle à rendre la boisson illégale était tel qu'en moins d'une décennie, à force de voyages incessants et de correspondance assidue, elle a fondé plus d'une quarantaine de sections de la WCTU à travers l'Alberta et la Saskatchewan. Elle est d'ailleurs devenue présidente nationale et vice-présidente internationale de la WCTU.

Grant MacEwan a écrit : « Durant les années où elle a été en poste, tous les gens de l'Ouest ont appris à connaître l'organisation des femmes travailluses. En tant que présidente, elle voyageait beaucoup, hiver comme été, pour prononcer des discours et elle dirigeait personnellement le gros du travail d'organisation, tant et si bien que le nom de Louise McKinney est devenu intimement associé à celui de la WCTU, et vice versa »<sup>2</sup>.

La WCTU croyait que tous, hommes et femmes, devaient s'abstenir totalement d'alcool et réclamaient l'interdiction de sa fabrication, de sa vente et de sa consommation; elle pressait aussi le gouvernement de prohiber la vente, la fabrication et l'importation de cigarettes. Partout où Louise McKinney allait, elle prêchait passionnément contre les démons de l'alcool. Dans *The Clear Spirit, Twenty Canadian Women and Their Times*, ouvrage publié en 1973, on peut lire : « Il est un peu difficile de témoigner d'une entière sympathie en présentant la dévotion pour la cause de la tempérance de femmes comme Mme McKinney, car il semble bien qu'il y avait une part de fanatisme notamment dans ses efforts pour empêcher l'envoi de cigarettes et de tabac aux hommes dans les tranchées lors de la Première Guerre mondiale. (Quel domage cependant que si peu des bonnes âmes qui ont fait campagne contre les métaux du tabac soient encore ici pour lire les articles médicaux d'aujourd'hui à ce sujet!) »<sup>3</sup>.

En 1915, la WCTU a remporté sa plus grande victoire lorsque les Albertains ont voté en faveur de la prohibition dans un plébiscite à l'échelle de la province. Cette décision était celle des hommes de l'Alberta puisque les femmes de cette province n'avaient pas encore le droit de vote à cette époque.

Louise McKinney et la WCTU ont joué un rôle très important dans l'obtention, en 1916, du droit de vote par les Albertains. Cette victoire a aussi permis aux femmes, pour la première fois, de se présenter comme candidates à l'Assemblée législative. Louise McKinney s'intéressait à la politique, mais il semble qu'elle a décidé de se présenter à l'élection provinciale albertaine de 1917 en bonne partie pour pousser les causes qui lui étaient les plus chères : le contrôle des boissons alcoolisées (car la prohibition n'avait jamais vraiment été appliquée) et les droits des femmes. En effet, lorsque Louise McKinney a appris que les principaux partis politiques acceptaient des contributions électorales d'entreprises liées

# Louise McKinney

Première femme élue  
à une législature de  
l'Empire britannique

WAYNE BROWN

RÉDACTEUR, PERSPECTIVES ÉLECTORALES,

ÉLECTIONS CANADA

Quatre ans avant qu'une  
femme n'enlève un siège  
au Parlement du Canada,  
Louise Crummy McKinney a été

élue à la législature provinciale de l'Alberta. En 1917, cette  
victoire a fait d'elle la première femme de tout l'Empire  
britannique à siéger à une législature.

Tout juste un an plus tôt, les provinces du Canada avaient commencé à reconnaître aux femmes le droit de voter et de se présenter à une élection provinciale. En fait au printemps 1916, l'Alberta a été la troisième province à légiférer dans ce sens, peu après le Manitoba et la Saskatchewan. Louise McKinney est devenue députée à l'Assemblée législative de l'Alberta l'année avant que les Canadiennes de 21 ans et plus obtiennent le droit de vote aux élections fédérales, et deux ans avant leur admissibilité comme candidates à une élection à la Chambre des communes. (En 1921, Agnes Macphail de l'Ontario est devenue la première femme élue au palier fédéral.)



Le portrait de Louise McKinney est actuellement accroché, aux côtés du portrait des autres membres du groupe des « Famous Five », au 5<sup>e</sup> étage de la législature de l'Alberta, à Edmonton. Les portraits sont prêtés par l'artiste d'Edmonton, Alice Hyer, (ABA), (SPC), pour que les législateurs et le public puissent les voir.

référendaires des deux comités nationaux, celui du « oui » et celui du « non », était de 5,1 millions de dollars.

Les comités référendaires fédéraux doivent se conformer à des exigences relatives aux déclarations semblables à celles auxquelles doivent se soumettre les candidats et les partis politiques enregistres en période électorale. Par exemple, de la même façon qu'un candidat ou un parti lors d'une élection fédérale, un comité enregistré doit notamment produire auprès du directeur général des élections le rapport d'un vérificateur. Les rapports doivent dresser la liste des contributions reçues et comporter le nom de chaque contributeur, avec l'indication de la catégorie à laquelle il appartient, si le total de ses contributions a dépassé 250 \$ (à titre de comparaison, le montant est de 200 \$ dans le cas d'une élection). Il est interdit aux comités référendaires fédéraux d'accepter les contributions étrangères, ce qui est également interdit à un parti politique ou à un candidat lors d'une élection.

Au Québec aussi, les comités nationaux sont tenus de divulguer les contributions qu'ils ont reçues et les dépenses qu'ils ont engagées. Chaque comité doit remettre un rapport des dépenses qui doit indiquer le nom et l'adresse complète de chacun des électeurs dont la contribution totale à ce comité national dépasse 200 \$. Seuls les électeurs sont autorisés à faire des contributions et le montant total des contributions qu'un électeur peut faire à chacun des comités nationaux dans le cadre d'un même référendum ne doit pas dépasser 3 000 \$.

La répartition du temps d'émission gratuit n'est régie qu'au niveau fédéral. Deux grands principes président à cette répartition : le temps d'émission doit être réparti d'une façon équitable envers les comités référendaires enregistrés admissibles et la répartition doit être compatible avec l'intérêt public. Chaque exploitant de réseau qui répond aux critères précisés dans la Loi doit libérer une période totale de trois heures de temps d'émission. Chacune des deux options référendaires (c.-à-d. le « clan du oui » et le « clan du non ») obtient alors une heure et demie de temps d'émission gratuit à répartir entre tous les comités enregistrés défendant cette option. Pour devenir admissible à la répartition, un comité référendaire doit présenter sa demande d'enregistrement avant le 27<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin, en indiquant qu'il souhaite du temps d'émission gratuit, quel réseau il souhaite utiliser et s'il favorise la question référendaire ou s'y oppose, et verser un cautionnement de 500 \$. Pour décider quels comités obtiendront effectivement du temps d'émission, et combien, l'arbitre doit étudier si le comité représente des intérêts nationaux, si les projets de messages référendaires et d'émissions du comité sont directement liés à la question référendaire et si l'attribution est équitable compte tenu des différents points de vue exprimés sur la question référendaire.

# Les Canadiens ont cependant eu l'occasion, par voie référendaire, d'exprimer leurs vues sur d'importantes questions d'actualité.



## NOTES

1. David Macdonald, « Référendums et élections fédérales », *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, Collection d'études, vol. 10, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1991, p. 339.
  2. Comme l'ont indiqué Bulier et Kanney (Boyer, 1992), bien que « référendum » et « plébiscite » aient à l'origine désigné des notions distinctes, les termes sont aujourd'hui utilisés de manière plus ou moins interchangeable. Même si le mot *plébiscite* se retrouve dans certains textes législatifs, l'auteur n'emploie que le mot *référendum* tout au long du présent article.
  3. Étude menée suite à l'élection générale fédérale de 1997, à laquelle a pris part Elections Canada. Sur un questionnaire à retourner par la poste, Elections Canada a demandé : « Selon vous, des référendums sur des questions d'importance devraient être tenus : régulièrement, à l'occasion, rarement ou jamais? ». Les réponses reçues se répartissent comme suit : régulièrement, 30 % — à l'occasion, 43,4 % — rarement, 20,1 % — jamais, 2,7 % — ne sais pas, 3,8 %.
- Par ailleurs, la législation référendaire fédérale prévoit une période d'interdiction de toute publicité référendaire la veille du scrutin ou le jour du scrutin. Pour sa part, la législation québécoise interdit toute publicité référendaire pendant les sept jours qui suivent celui de la prise du décret référendaire ainsi que le jour même du scrutin.
- Bien qu'en majorité les Canadiens soient d'avis que des référendums devraient être tenus de manière régulière ou occasionnelle, on y a rarement eu recours au Canada. En général, les référendums sont organisés par les gouvernements, qui ne sont pas légalement tenus d'en respecter les résultats. Les Canadiens ont cependant eu l'occasion, par voie référendaire, d'exprimer leurs vues sur d'importantes questions d'actualité.
- Pour une comparaison en détail des législations référendaire et électorale de chacune des autorités législatives, référez-vous au *Compendium de l'administration électorale au Canada*. Produit par Elections Canada, le compendium est disponible sur le site Web de l'organisme ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)). ❧

## SOURCES

MACDONALD, David. « Référendums et élections fédérales », *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, Collection d'études, vol. 10, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1991.

ELECTIONS CANADA. *Compendium de l'administration électorale au Canada*, sous la direction d'Alain Pelletier (rédacteur), Ottawa, 2000. Disponible sur Internet ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)).

Étude sur l'élection canadienne 1997.

CÔTÉ, Pierre-F. *La consultation populaire au Canada et au Québec*, Études électorales, Directeur général des élections du Québec, 1995.

BOYER, Patrick, O.C., *Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums*, 1992, Dundurn Press, Toronto.



référéndaire, les députés de l'Assemblée nationale peuvent s'inscrire auprès du directeur général des élections en faveur d'une des options soumises à la consultation populaire. Les députés inscrits en faveur de cette option, si aucun député ne s'est inscrit en faveur d'une des options, le directeur général des élections peut inviter de trois à vingt électeurs à former le comité en faveur de cette option.

Au Québec, chaque comité référéndaire national doit, à l'occasion d'une réunion convoquée par le directeur général des élections, adopter les règlements devant régir le comité national. Ces règlements détermineront bon nombre des aspects du comité, y compris le nom sous lequel il sera connu; ils pourront prévoir la mise sur pied d'instances de ce comité au niveau de chaque circonscription et devront voir aux modalités de fonctionnement et de financement du comité et de ses groupes affiliés.

Tout comité référéndaire fédéral enregistré est sujet à un plafond des dépenses qui se calcule en multipliant : a) le produit obtenu par la multiplication de 0,30 \$ par la fraction publiée par le directeur général des élections dans la *Gazette du Canada*, en conformité avec l'article 414 de la nouvelle *Loi électorale du Canada*, b) le nombre de noms figurant sur toutes les listes électorales préliminaires pour le référendum dans les circonscriptions où le comité a l'intention d'exercer ses activités. Lors du référendum fédéral de 1992, en moyenne, le plafond des dépenses applicable à chacun des « comités du oui » était d'environ 1,1 million de dollars, alors que celui applicable à chacun des « comités du non » s'élevait à près de 4,1 millions de dollars.

Les comités nationaux du Québec sont, eux aussi, sujets à un plafond des dépenses. Celles-ci doivent être limitées de façon à ne jamais dépasser, pour un comité national, 1,00 \$ par électeur inscrit sur les listes préliminaires (ou sur les listes révisées si celles-ci comptent plus de noms) dans l'ensemble des circonscriptions. Toutes les dépenses doivent être défrayées à même un fonds référéndaire. Les seules sommes pouvant constituer ce fonds sont les contributions versées directement par les électeurs, les sommes transférées par des partis politiques (pourvu que le total des sommes ne dépasse pas 0,50 \$ par électeur) et la subvention spéciale dont l'Assemblée nationale fixe le montant. Alors que la *Loi référéndaire* fédérale définit les dépenses engagées comme étant uniquement les dépenses engagées directement pour appuyer une option référéndaire ou s'y opposer, la loi québécoise inclut dans sa définition du terme les dépenses ayant une incidence indirecte en faveur ou en opposition à l'une des options. Lors du référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec, le plafond des dépenses

pour et un contre. Dans les cinq jours suivant l'adoption d'une question latine québécoise limite le nombre de comités référéndaires à deux : un contrairement à la législation fédérale, la *Loi sur la consultation populaire* n'autorise qu'un seul comité référéndaire par question.

Des dispositions législatives relatives à des comités référéndaires ne se trouvent qu'au Québec et au palier fédéral. Au Québec, ces comités sont connus sous le nom de comités nationaux.

Sur le plan fédéral, toute personne ou tout groupe peut engager des dépenses référéndaires et faire de la publicité durant une période référéndaire qui se prononce directement pour ou contre la question référéndaire, mais aucune personne ni aucun groupe autre qu'un comité référéndaire enregistré ne peut engager des dépenses d'un montant supérieur à 5 000 \$. Une personne ou un groupe peut demander l'enregistrement d'un comité référéndaire en déposant auprès du directeur général des élections, à tout moment pendant la période référéndaire, une demande d'enregistrement. Cette demande doit comporter le nom et l'adresse du chef et des dirigeants du comité, de même que le nom choisi pour le comité. Un comité référéndaire ne peut être enregistré si son nom ou son logo ressemble de si près au nom ou au logo d'un comité déjà enregistré qu'il y aurait risque de confusion. Les comités référéndaires fédéraux ne demeurent enregistrés que pour la durée du référendum. Lors du référendum fédéral de 1992, ce sont 241 comités référéndaires qui se sont enregistrés auprès du directeur général des élections.

## Comités référéndaires

Le Québec est seul à prévoir l'établissement d'un Conseil du référendum, dont le rôle est d'entendre toute instance judiciaire relative à un référendum. Ce conseil est composé de trois juges de la Cour du Québec; le juge en chef en assure la présidence. Seul le Président de l'Assemblée nationale ou un député à l'Assemblée nationale peut demander au Conseil du référendum de rendre une décision. Suite à la réception d'une telle demande, le Conseil doit soumettre sa décision dans les dix jours.

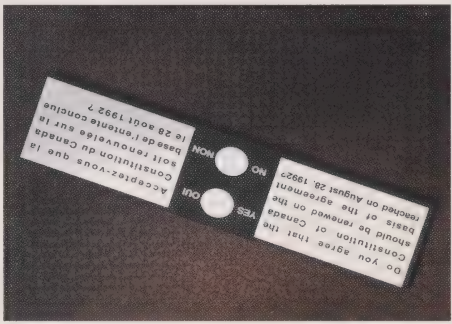


Photo: François Gauthier

Le bulletin de vote bilingue utilisé pour le référendum fédéral de 1992, sur lequel figure la question à laquelle les Canadiens devaient répondre oui ou non. Cette question a été approuvée par la Chambre des communes et le Sénat, et le vote a eu lieu le 26 octobre. La province du Québec a tenu son propre référendum, au titre de la loi provinciale, le même jour et avec la même question.

conduit selon la *Referendum Act* ou la *Constitutional Amendment Approval Act* lie le gouvernement lorsque plus de 50 % des bulletins de vote valides déposés indiquent la même réponse à la question soumise. Toutefois, un référendum conduit selon la *Election Act* de la Colombie-Britannique ou de l'Alberta n'est pas exécutoire. En Saskatchewan, le lieutenant gouverneur en conseil peut, au moment de la proclamation, décider que le gouvernement sera lié par le résultat du référendum. Le gouvernement est alors tenu d'adopter le résultat d'un référendum si plus de 60 % des bulletins de vote valides déposés indiquent une même réponse à la question soumise et qu'au moins 50 % des électeurs admissibles ont effectivement voté. Il est à noter qu'au Canada, lorsqu'un référendum est exécutoire, son résultat ne lie que le gouvernement ayant organisé le référendum.

Le Québec est seul à prévoir l'établissement d'un Conseil du référendum, dont le rôle est d'entendre toute instance judiciaire relative à un référendum. Ce conseil est composé de trois juges de la Cour du Québec; le juge en chef en assure la présidence. Seul le Président de l'Assemblée nationale ou un député à l'Assemblée nationale peut demander au Conseil du référendum de rendre une décision. Suite à la réception d'une telle demande, le Conseil doit soumettre sa décision dans les dix jours.

## Résultats du plus récent référendum ou plébiscite de chaque autorité législative

AUTORITÉ LÉGISLATIVE	DATE	RÉFÉRENDUM OU PLÉBISCITE	QUESTION(S)	RÉSULTATS (%)	PARTICIPATION ÉLECTORALE (%)
Canada	26 octobre 1992	référendum	Acceptez-vous que la Constitution du Canada soit renouvelée sur la base de l'entente intervenue le 28 août 1992?	45,7	54,3
Terre-Neuve	2 septembre 1997	plébiscite	Appuyez-vous la mise sur pied d'un système scolaire unique où tous les enfants, peu importe leur affiliation religieuse, fréquenteraient les mêmes écoles ou des dispositions seraient prises pour offrir l'enseignement religieux et permettre l'observation des préceptes religieux?	72,4	27,2
Île-du-Prince-Édouard	18 janvier 1988	plébiscite	Etes-vous en faveur d'un lien fixe entre l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick?	59,5	40,2
Nouvelle-Écosse	31 octobre 1929	s.o.	À propos du maintien de la prohibition.	s.o.	s.o.
Nouveau-Brunswick	23 octobre 1967	plébiscite	Etes-vous pour la diminution de l'âge de voter de 21 à 18 ans?	32,7	67,3
Québec	30 octobre 1995	référendum	Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995?	49,4	50,6
Ontario	18 avril 1921	s.o.	À propos de l'importation d'alcool.	s.o.	s.o.
Manitoba	24 novembre 1952	référendum	Souhaitez-vous que la vente de l'avoine et de l'orge continue de la façon actuelle?	89,2	10,8
Saskatchewan	21 octobre 1991	plébiscite	1. Le gouvernement de la Saskatchewan devrait-il être obligé de présenter un projet de loi sur l'équilibre budgétaire? 2. Toute proposition de changement à la Constitution canadienne devrait-elle être approuvée, par référendum ou plébiscite, par les résidents de la Saskatchewan? 3. Les hôpitaux de la Saskatchewan devraient-ils payer ces interventions léguées.	79,7	20,3
Alberta	31 août 1971	plébiscite	Appuyez-vous le passage à l'heure avancée dans l'ensemble de la province?	61,5	38,5
Colombie-Britannique	17 octobre 1991	référendum	A. Les électeurs devraient-ils avoir le droit, en vertu de la loi, de voter entre les élections pour la destitution de leur député à l'Assemblée législative? B. Les électeurs devraient-ils avoir le droit, en vertu de la loi, de proposer des questions que le gouvernement de la Colombie-Britannique serait obligé de soumettre à l'approbation des électeurs dans le cadre d'un référendum?	80,9	19,1
Yukon	s.o.	s.o.	s.o.	83,0	17,0
Yukon	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Territoires du Nord-Ouest	4 mai 1992	plébiscite	Le 14 avril 1982, lors d'un référendum tenu à l'échelle des T.N.-O., les électeurs ont approuvé la division des Territoires du Nord-Ouest de manière à permettre la création du Territoire du Nunavut dirigé par son propre gouvernement Nunavut. L'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada ont accepté ces résultats.		
Nunavut	26 mai 1997	vote public?	La division aura lieu de manière à : • maintenir des niveaux de services publics convenables; • laisser aux résidents des régions de la vallée du Mackenzie et de la mer de Beaufort l'occasion de négocier ultérieurement de nouveaux accords constitutionnels pour la partie occidentale des T.N.-O.; • respecter les états de service et les préférences de lieu de travail des employé(e)s de la fonction publique territoriale. DANS CE CONTEXTE, APPUYEZ-VOUS LA LIGNE DE DÉMARCATIION POUR LA DIVISION DES TERRITOIRES TELLE QU'ELLE APPARAÎT SUR LA CARTE CI-DESSUS?	54,0	46,0
Nunavut			La première Assemblée législative du Nunavut devrait-elle avoir un nombre égal d'hommes et de femmes députés de manière à ce que chaque circonscription soit représentée également par un homme et par une femme?	43,0	57,0
					39,0

1. Seuls les producteurs de grains avaient qualité d'électeur.

2. Comme il n'existait aucune loi réglementant la tenue d'un plébiscite dans une seule partie des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada.

s.o. — données non disponibles



Un référendum peut généralement être tenu, en tout temps, séparément ou en même temps qu'un autre élection générale. Au Québec, au contraire, aucun référendum, ni fédéral ni provincial, ne peut être tenu en même temps qu'une élection générale. En outre, deux sujets ne peuvent être tenus au cours d'une même législature de l'Assemblée nationale du Québec. En Alberta, un référendum peut même être tenu en conjonction avec une élection municipale, tandis qu'au Nouveau-Brunswick, un référendum doit *obligatoirement* être tenu en conjonction avec une élection provinciale. Dans la majorité des cas, les référendums sont essentiellement consultatifs; cependant, à certaines conditions, les résultats peuvent lier les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan. Ainsi, en Alberta, lorsqu'une majorité de bulletins de vote valides déposés à un référendum portant sur la Constitution du Canada indique une même réponse à la question soumise, le gouvernement est lié par son résultat. En Colombie-Britannique, le résultat d'un référendum

Jurisdiction	Dates des référendums	Total
Canada	1898, 1942, 1992	3
Terre-Neuve	1915, 1948 (2), 1995, 1997	5
Île-du-Prince-Édouard	1878, 1901, 1929, 1940, 1948, 1988	6
Nouvelle-Écosse	1920, 1929	2
Nouveau-Brunswick	1920, 1921, 1967	3
Québec	1919, 1980, 1987, 1992, 1995	5
Ontario	1902, 1919, 1921	3
Manitoba	1892, 1902, 1916, 1923 (2), 1927, 1952	7
Saskatchewan	1913, 1916, 1920, 1924, 1934, 1956, 1991	7
Alberta	1915, 1920, 1923, 1948, 1957, 1967, 1971	7
Colombie-Britannique	1909, 1916 (2), 1920, 1924, 1937, 1952 (2), 1972, 1991	10
Yukon	—	0
Territoires du Nord-Ouest	1982, 1992	2
Nunavut	1997	1

question est déjà précisée dans la *Liquor Control Act*. Dans le cas d'un référendum demandé par pétition, en Saskatchewan, la question est proposée par le demandeur à l'origine de la pétition. Le ministre qui reçoit une telle demande peut approuver le libellé de la question ou présenter à la cour une demande d'avis de motion, s'il estime qu'il convient d'y apporter un changement. La cour peut alors approuver le libellé ou le modifier de manière à exprimer plus clairement l'intention des demandeurs, ou déterminer que la question n'est pas du ressort de la province et ordonner de ne pas tenir de référendum sur la question.

La Saskatchewan est soumise à une telle disposition. Dans la plupart des cas, il n'y a pas de processus formel pour adopter le libellé d'une question référendaire; un tel processus existe cependant au palier fédéral et au Québec. Dans le cas d'un référendum fédéral, le texte de la ou des questions doit être soumis à la Chambre des communes et recevoir l'approbation de cette Chambre puis, celle du Sénat. Au Québec, le débat portant sur le texte d'une question devant faire l'objet d'une consultation populaire a préséance sur toute autre question devant l'Assemblée nationale. En Nouvelle-Écosse, la formulation exacte de la

Les référendums sont habituellement décrétés par le gouvernement en avoir obtenu l'autorisation par referendum.

Le lieutenant gouverneur en conseil ou le commissaire en conseil selon qu'il s'agit d'un referendum fédéral, provincial ou territorial. Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus tôt, l'Assemblée nationale du Québec peut ordonner une consultation populaire sur un projet de loi. De manière semblable, la *Referendum and Plebiscite Act* de la Saskatchewan prévoit la tenue d'un referendum administré par l'Assemblée législative. Pour sa part, la législation de la Saskatchewan prévoit que le processus référendaire peut être amorcé par le dépôt d'une pétition comportant les signatures d'au moins 15 % de l'électorat; au Canada, seule la province de

La plupart des législatures provinciales ou territoriales prévoit que un référendum peut être décrété sur toute question d'intérêt public, mais seule la Constitution du Canada peut faire l'objet d'un référendum fédéral. En Alberta, la *Electoral Act* régit les référendums sur toute question d'intérêt public, alors que la *Constitution Referendum Act* exige que le gouvernement provincial soumette aux Albertains toute modification éventuelle de la Constitution du Canada. La situation est similaire en Colombie-Britannique où, conformément à la *Constitutional Amendment Approval Act*, toute modification éventuelle à la Constitution du Canada doit faire l'objet d'un référendum, alors qu'un référendum sur toute autre question peut être décrété en vertu soit de la *Referendum Act*, soit de la *Election Act* de cette province. Au Québec, le gouvernement peut ordonner une consultation populaire sur toute question, y compris un projet de loi si, lors de son dépôt, celui-ci contient une disposition à cet effet. Par ailleurs, bien qu'en Nouvelle-Écosse et au Manitoba il n'existe pas de législation afférente à un référendum général, ces provinces ont des dispositions pour la tenue de référendums sur des questions très précises. L'occurrence, la régie des alcools de la Nouvelle-Écosse peut tenir un référendum à l'échelle d'une municipalité sur l'exploitation d'un magasin d'alcool dans cette municipalité, alors qu'au Manitoba, le gouvernement ne peut augmenter le taux provincial de taxation ou d'imposition sans en

Québec, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut possèdent tous une législation détaillée ou une vaste réglementation en la matière. Sur le plan fédéral, le directeur général des élections a qualité pour prendre des règlements en adaptant la législation électorale aux fins d'un référendum. Il en va de même au Québec mais, ailleurs au pays, c'est le lieutenant gouverneur en conseil qui peut prendre des règlements



# UNE ETUDE COMPARATIVE

V

Canada, on semble pencher de plus en plus vers l'utilisation des instruments de regard plutôt qu'en choisissant ses représentants élus. Sur la scène politique au Canada, on semble pencher de plus en plus vers l'utilisation des instruments de la démocratie directe<sup>1</sup>. En outre, l'Étude sur l'élection canadienne 1997 a révélé que plus de 73 % des répondants étaient d'avis que des référendums<sup>2</sup> devraient être tenus de manière régulière ou du moins occasionnelle?

Depuis la Confédération, toutes les autorités législatives du Canada, à l'exception du Yukon, ont tenu des référendums (voir le tableau 1), des décisions sur des questions d'importance majeure pour la nation ont ainsi été prises. Parmi les questions soumises au suffrage, mentionnons d'abord l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne, puis la conscription lors de la Seconde Guerre mondiale, le renouvellement de la Constitution du Canada et, enfin, un nouveau partenariat économique et politique entre le Québec et le reste du Canada. La ou les questions soumises lors du plus récent référendum de chaque autorité législative et les résultats obtenus figurent au tableau 2. Avec de telles questions en jeu, il est important de connaître et de comprendre les règles guidant l'administration des référendums au Canada.

- un sondage effectué pour l'entreprise POLLARA après l'élection de 1997 révèle une différence de 25 % entre les moins de 25 ans et les plus de 65 ans. La différence de pourcentage peut varier selon les catégories d'âge comparées étant donné que le taux de participation du groupe d'âge supérieur est souvent très élevé. Dans le sondage POLLARA, par exemple, 95 % des plus de 65 ans ont dit avoir voté. La corrélation générale entre l'âge et le taux de participation, telle que mesurée par le V de Cramer, se situe habituellement autour de 0,2, ce qui représente une corrélation modeste mais statistiquement significative.
2. Jon H. Pammitt et John Myles, « L'abaissement de l'âge électoral à 16 ans », dans Kathy Megvrey (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation*, Toronto, Dundurn, 1991, p. 99.
  3. David O. Sears, « Whither Political Socialization Research? The Question of Persistence », dans Orr Kilbiv (dir.), *Political Socialization, Citizenship Education, and Democracy*, New York, Teachers College Press, 1990, p. 69 à 97.
  4. Voir Harold D. Clarke, Jane Jensen, Lawrence LeJue et Jon H. Pammitt, *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring*, Toronto, Gage, 1996 et *Political Choice in Canada*, Toronto, McCraw-Hill Ryerson, 1979.
  5. Voir Raymond Hudson et coll., « L'intérêt des jeunes pour la politique : Une question de mesure? Enquêtes auprès de jeunes de 16 à 24 ans », dans Kathy Megvrey (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada*, Toronto, Dundurn, 1991, p. 3 à 60.
  6. Neil Nevitte, *The Decline of Deference*, Peterborough, Broadview, 1996, p. 59 à 61.
  7. Paul Howe et David Northrup, *Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians*, dans *Policy Matters*, vol. 1, n° 5, juillet 2000, p. 51.
  8. Fred Greenstein, *Children and Politics*, New Haven, Yale University Press, 1965.
  9. Source : site Web du ministère de l'Éducation de l'Ontario : [www.edu.gov.on.ca/te/document/curriculum/secondary/canadian/canaffil.html](http://www.edu.gov.on.ca/te/document/curriculum/secondary/canadian/canaffil.html)
  10. Ken Osborne, *Teaching for Democratic Citizenship*, Toronto, Our Schools/Our Selves, 1991, chapitre 3.
  11. Elections Canada et Elections T. N.-O., *Choisissons notre mascotte*, Ottawa, Elections Canada, 1997.
  12. Elections Canada, *Aux urnes, Canada!*, Ottawa, Elections Canada, 1999.
  13. Denise McIlloch, agent des relations communautaires, Elections Canada, communication personnelle, 9 août 2000.
  14. Voir le site Web à l'adresse : [www.election.com](http://www.election.com).
  15. L'âge électoral au Nicaragua et à Cuba est aussi 16 ans. En Iran, l'âge électoral est 15 ans.
  16. J. Ray Kennedy, « Painted Faces Are Not Enough », *Elections Today*, vol. 6, n° 3.
  17. Patrice Garant, « La remise en question de l'âge électoral à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés », dans Kathy Megvrey (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada*, Toronto, Dundurn, 1991, p. 87.
  18. Pammitt et Myles, *op. cit.*, p. 107.
  19. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée* volume 1, Ottawa, ministre d'Approuvisionnements et Services Canada, 1991, p. 49.
  20. Le taux de participation de 67 % en 1997 est le deuxième taux de participation le plus bas enregistré au XX<sup>e</sup> siècle. Voir Elections Canada, *L'histoire du vote au Canada*, ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997, p. 102.
  21. Voir, par exemple, C.B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977; David Held, *Models of Democracy*, Stanford, California Press, 1984.
  22. Voir *Perspectives électorales*, vol. 2, n° 1, juin 2000, pour les articles portant sur la « Technologie dans le processus électoral ». Des progrès récents dans le monde entier ont été mentionnés dans *The Economist*, 24 juin 2000, sous la section spéciale intitulée *The Next Revolution: Government and the Internet*.

## NOTES

1. Dans une étude que l'auteur a réalisée pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis à l'aidé des données du sondage Gallup pour 1984, la différence était de 15 %. Voir Jon H. Pammitt, « L'exercice du droit de vote au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, Toronto, Dundurn, 1991, p. 40.
- Dans l'étude sur l'élection canadienne 1997, la différence du taux de participation entre les moins de 25 ans et l'ensemble des électeurs plus âgés était de 11 %, comme le mentionne Tony Couson dans « La participation électorale au Canada : Résultats de l'étude sur l'élection canadienne 1997 », *Perspectives électorales*, vol. 1, n° 2 (novembre 1999), p. 19. Ma propre analyse dienne 1997 ».
2. Nous savons tous que les chefs de file des progrès rapides réalisés dans le domaine de la technologie au cours des dernières années sont des jeunes. Il est aussi banal de souligner que les adolescents sont souvent beaucoup plus intéressés que leurs aînés à utiliser la technologie Internet, plus à l'aise de le faire et plus au courant de ses modalités. Les nouvelles institutions participatives qui utilisent Internet répondent parfaitement bien aux besoins de nombreux jeunes d'aujourd'hui et offrent une possibilité incroyable de les faire participer directement à la politique et aux élections.
3. actuellement la question du vote électronique<sup>22</sup>.
4. pagens, et les gouvernements de nombreux pays examinent candidats et des partis sont maintenant de rigueur pour les cam-moyen d'Internet. Pour ce qui est des élections, les sites Web des plupart des organismes communiquent avec leurs membres au groupes de discussion et d'action politique en ligne abondent, et la communication directe entre le gouvernement et les citoyens. Les communication par Internet aux problèmes de logistique liés à la a souvent été orientée sur l'application de la nouvelle technologie de de la théorie démocratique<sup>21</sup>, l'intérêt que l'on y a porté récemment « démocratiquement participative » ait toujours été un élément important ticiper directement le public au processus politique. Bien que la dernières années a renouvelé l'intérêt porté aux façons de faire par-ment du public envers leurs représentants politiques au cours des La préoccupation de plus en plus grande à l'égard du désenchantement du public envers leurs représentants politiques au cours des dernières années a renouvelé l'intérêt porté aux façons de faire par-ticiper directement le public au processus politique. Bien que la « démocratiquement participative » ait toujours été un élément important de la théorie démocratique<sup>21</sup>, l'intérêt que l'on y a porté récemment a souvent été orientée sur l'application de la nouvelle technologie de communication par Internet aux problèmes de logistique liés à la communication directe entre le gouvernement et les citoyens. Les groupes de discussion et d'action politique en ligne abondent, et la plupart des organismes communiquent avec leurs membres au moyen d'Internet. Pour ce qui est des élections, les sites Web des candidats et des partis sont maintenant de rigueur pour les cam-pagens, et les gouvernements de nombreux pays examinent actuellement la question du vote électronique<sup>22</sup>.
5. faire participer directement à la politique et aux élections.

## 3 RENDRE LES INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES D'AVANTAGE PARTICIPATIVES

il serait approprié de revoir la question maintenant.

la diminution du taux de participation aux dernières élections fédérales<sup>20</sup>, « Parlement devrait revoir la question périodiquement »<sup>19</sup>. Compte tenu de canadienne n'était pas encore prête pour un tel changement, mais que le les écoles secondaires »<sup>18</sup>, la Commission royale a conclu que la société n'aurait pas de conséquence importante sur le processus politique ou sur l'âge électoral à 16 ans comporterait « peu de risques, c'est-à-dire qu'[[il] la conclusion tirée dans une autre étude selon laquelle l'abaissement de Charte pour ce qui est de la restriction des droits<sup>17</sup>. Malgré cela, et malgré 18 ans se situe dans les « limites raisonnables » prescrites à l'article 1 de la du gouvernement selon laquelle l'exclusion des citoyens de moins de







Lorsque les attitudes politiques dépendant de la confiance envers les institutions et les processus démocratiques sont examinées auprès de divers groupes d'âge au sein de l'électorat, les liens qui en découlent sont souvent curvilignes. C'est-à-dire que les membres du groupe d'âge inférieur, soit les 18 à 24 ans, sont moins cyniques et méfiants à l'égard de la politique que les leurs aînés immédiats. Les tableaux montrent parfois que les attitudes des groupes d'âge inférieurs et des groupes d'âge supérieurs (moins de 25 ans et plus de 60 ans, par exemple) se ressemblent plus que celles des groupes d'âge qui sont plus proches d'eux. Après avoir analysé des données tirées de la *World Values Study*, Neil Nevitte a conclu que, au Canada et aux États-Unis, le niveau de confiance à l'égard des institutions gouvernementales ou non gouvernementales est très élevé au début, s'effondre chez les 25 à 34 ans et augmente graduellement par la suite<sup>4</sup>. À d'autres moments, les jeunes se montrent plus favorables envers la politique que tous les autres groupes de la population. Un sondage d'opinion publique mené en 2000 par l'Institut de recherche en politiques publiques, dans le cadre de son projet « Renforcer la démocratie canadienne », révèle par exemple que les membres du groupe d'âge de



Les élections simulées tenues à l'aide des trousseaux d'élections simulées d'élections Canada donnent aux jeunes étudiants leurs premières expériences dans le processus électoral. Des étudiants de septième année prennent plaisir à voter et à jouer le rôle de préposés au bureau de scrutin dans le court-jardin de la Banque du Canada, à Ottawa.

18 à 29 ans se sont dits plus satisfaits à l'égard de la démocratie, du gouvernement et de la politique au Canada que tout autre groupe d'âge. Une telle constatation vient appuyer l'un des premiers principes des travaux de recherche sur la socialisation politique, c'est-à-dire que les jeunes ont souvent au début une opinion relativement positive, favorable, voire « bienveillante » à l'égard des dirigeants et des institutions politiques<sup>5</sup>. Si les jeunes appuient donc raisonnablement la démocratie et les institutions politiques et désirent aussi naturellement s'impliquer lorsqu'ils de telles activités peuvent avoir une influence sur la conduite de leur propre vie, le faible taux de participation des jeunes à l'activité politique conventionnelle pourrait être attribuable au manque de possibilités de participation intéressantes dans le monde de la politique qui les entoure.

Les causes et les conséquences du faible taux de participation électorale des jeunes suscitent bien des débats. La réaction de certaines personnes est simplement d'attribuer la situation à une préoccupation naturelle des jeunes de s'établir dans les domaines de l'éducation, du travail et des relations, lesquels exigent tant de temps. Une telle explication axée sur le *cycle de vie* suppose que les jeunes s'impliqueront plus pleinement dans la vie publique, en votant aux élections et en participant à la politique de façon plus générale, lorsqu'ils auront mis en œuvre leurs projets formateurs immédiats susmentionnés et lorsque les sujets de la politique deviendront plus pertinents pour une jeune famille ou une situation de travail. Cette école de pensée ne considère pas que le faible taux de participation des jeunes est un problème parce qu'elle estime que la socialisation politique est un processus qui se poursuit tout au long de la vie d'une personne.

Ce point de vue est appuyé, dans une certaine mesure, par une analyse savante relevant du domaine de recherche, jadis florissant, de la socialisation politique. Il y a 30 ans, de nombreuses théories et de nombreux programmes de recherche étaient fondés sur l'hypothèse que l'apprentis-

Ce point de vue est appuyé, dans une certaine mesure, par une analyse au long de la vie d'une personne.

estime que la socialisation politique est un processus qui se poursuit tout au long de la vie d'une personne. Ce point de vue est appuyé, dans une certaine mesure, par une analyse savante relevant du domaine de recherche, jadis florissant, de la socialisation politique. Il y a 30 ans, de nombreuses théories et de nombreux programmes de recherche étaient fondés sur l'hypothèse que l'apprentis-

ou une situation de travail. Cette école de pensée ne considère pas que le faible taux de participation des jeunes est un problème parce qu'elle estime que la socialisation politique est un processus qui se poursuit tout au long de la vie d'une personne.

Ce point de vue est appuyé, dans une certaine mesure, par une analyse savante relevant du domaine de recherche, jadis florissant, de la socialisation politique. Il y a 30 ans, de nombreuses théories et de nombreux programmes de recherche étaient fondés sur l'hypothèse que l'apprentis-

participant à la politique de façon plus générale, lorsqu'ils auront mis en œuvre leurs projets formateurs immédiats susmentionnés et lorsque les sujets de la politique deviendront plus pertinents pour une jeune famille à une situation de travail. Cette école de pensée ne considère pas que le faible taux de participation des jeunes est un problème parce qu'elle estime que la socialisation politique est un processus qui se poursuit tout au long de la vie d'une personne.

Ce point de vue est appuyé, dans une certaine mesure, par une analyse savante relevant du domaine de recherche, jadis florissant, de la socialisation politique. Il y a 30 ans, de nombreuses théories et de nombreux programmes de recherche étaient fondés sur l'hypothèse que l'apprentis-

travail et des relations, lesquelles exigent tous beaucoup de temps. Une telle explication axée sur le cycle de vie des jeunes s'imposera certainement plus pleinement dans la vie publique, en votant aux élections et en participant à la politique de façon plus générale, lorsqu'ils auront mis en œuvre leurs projets formateurs immédiats susmentionnés et lorsque les sujets de la politique deviendront plus pertinents pour une jeune famille ou une situation de travail. Cette école de pensée ne considère pas que le faible taux de participation des jeunes est un problème parce qu'elle estime que la socialisation politique est un processus qui se poursuit tout au long de la vie d'une personne.

Ce point de vue est appuyé, dans une certaine mesure, par une analyse savante relevant du domaine de recherche, jadis florissant, de la socialisation politique. Il y a 30 ans, de nombreuses théories et de nombreux programmes de recherche étaient fondés sur l'hypothèse que l'apprentis-

Les causes et les conséquences du faible taux de participation électorale des jeunes suscitent bien des débats. La réaction de certaines personnes est simplement d'attribuer la situation à une préoccupation naturelle des jeunes de s'établir dans les domaines de l'éducation, du travail et des relations, lesquels exigent tant de temps. Une telle explication axée sur le *cycle de vie* suppose que les jeunes s'impliqueront plus pleinement dans la vie publique, en votant aux élections et en participant à la politique de façon plus générale, lorsqu'ils auront mis en œuvre leurs projets formateurs immédiats susmentionnés et lorsque les sujets de la politique deviendront plus pertinents pour une jeune famille ou une situation de travail. Cette école de pensée ne considère pas que le faible taux de participation des jeunes est un problème parce qu'elle estime que la socialisation politique est un processus qui se poursuit tout au long de la vie d'une personne.

Ce point de vue est appuyé, dans une certaine mesure, par une analyse savante relevant du domaine de recherche, jadis florissant, de la socialisation politique. Il y a 30 ans, de nombreuses théories et de nombreux programmes de recherche étaient fondés sur l'hypothèse que l'apprentis-

devenir loyaux à un parti et le demeurent toute leur vie<sup>4</sup>. Par contre, il existe un autre point de vue selon lequel l'intégration lente et incomplète des jeunes à la politique entraîne la perte de possibilités sur le plan social et peut-être même des problèmes sociaux. On peut soutenir que les jeunes

Par contre, il existe un autre point de vue selon lequel l'intégration lente et incomplète des jeunes à la politique entraîne la perte de possibilités sur le plan social et peut-être même des problèmes sociaux. On peut soutenir que les jeunes

sage des principes politiques à l'enfance et à l'adolescence était déterminant pour les croyances et les comportements futurs. L'hypothèse de la « persistance » de l'apprentissage des premières années (le « principe de primauté ») est devenue, pour un certain nombre de raisons, moins répandue. Plus encore, la présumée stabilité tout au long de la vie des croyances et des comportements appris au cours des années formant que de telles orientations politiques étaient en fait très variables. Au Canada, par exemple, le degré élevé de volatilité dans l'identification à des partis dans de courts laps de temps et l'instabilité du comportement des électeurs font qu'il est difficile, voire impossible, de s'accrocher à un modèle selon lequel les électeurs canadiens apprennent de leurs parents à devenir loyaux à un parti et le demeurent toute leur vie<sup>4</sup>.

sont intéressés à la participation politique mais qu'ils ne sont simplement pas intéressés à choisir parmi les partis politiques conventionnels et à traverser pour eux. Une étude menée par Raymond Hudon et ses collègues de l'Université Laval pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis révèle que les jeunes ont un grand intérêt latent ou indirect à l'égard de la participation politique. Cela se manifeste par une vie de groupe vigoureuse chez les jeunes et par une préoccupation à l'égard des bienfaits communautaires plutôt qu'individuels. Si les institutions appropriées (écoles, partis, élections) ne tiennent pas compte de l'enthousiasme et de l'airisme des jeunes, il y aura beaucoup à perdre au niveau des contributions créatives possibles que la participation politique pourrait susciter.

JON H. PAMMEIT  
 PROFESSEUR, DÉPARTEMENT  
 DES SCIENCES POLITIQUES,  
 UNIVERSITÉ CARLETON

une des constatations que l'on retrouve le plus souvent dans les travaux de recherche en sciences sociales liés aux élections est que le taux de participation des jeunes est moins élevé que celui de leurs aînés. Lors d'élections fédérales canadiennes, il existe souvent une différence de 10 à 25 % entre le taux de participation des électeurs de moins de 25 ans et celui des électeurs de 65 ans et plus<sup>1</sup>. Bien que les jeunes soient moins susceptibles de voter, il s'agit là d'une différence de degré plutôt que d'une division fondamentale de la population en fonction de l'âge. De plus, lorsque nous examinons les personnes qui peuvent voter pour la première fois parce qu'elles viennent d'atteindre l'âge électoral, le taux de participation de ces jeunes n'est pas toujours moins élevé que celui d'autres jeunes<sup>2</sup>. Il semble simplement y avoir une période initiale après que les jeunes atteignent 18 ans où ils sont moins susceptibles de participer pleinement à l'exercice du droit de vote.



# LES JEUNES ET LE PROCESSUS ÉLECTORAL



LA PARTICIPATION AU PROCESSUS ÉLECTORAL



« Trends in the Ethnic Origins of Canadian Elites: The Decline of the BRITs? », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie* 29 (1992), 227-241.

14. À comparer avec Ogmundson et McLaughlin, « Trends in the Ethnic Origins of Canadian Elites ».

15. J. Black et A. Lakhan, « Ethnic/Racial Diversity in the House of Commons: An Analysis of Numerical Representation in the 35th Parliament », *Études ethniques au Canada* 29 (1997), 1-21.

16. J. Black, « Minority Representation in the Canadian Parliament Following the 1997 Election: Patterns of Continuity and Change », communication présentée à la Quatrième conférence nationale Métropolis, Toronto, 2000. Ces estimations font référence aux trois partis plus anciens en 1988, et comprennent le Parti Réformiste et le Bloc Québécois pour l'élection de 1993.

18. D. Sisaulis et Y. Abu-Lodan, « Partis et partis pris – La représentation des groupes ethniques en politique canadienne », dans K. Megyeri (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, 3-110.

19. C. Simard et coll., « Les minorités visibles et le système politique canadien », dans K. Megyeri (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, 179-295.

20. J. Black, « Entering the Political Elite in Canada: The Case of Minority Women as Parliamentary Candidates and MPs », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie* 37 (2000), 143-166.

21. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie renouvelée*, vol. 1 (Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991), 104-109.

22. Pelletier a constaté que la proportion de députés nés à l'étranger parmi les députés issus de groupes minoritaires avait augmenté avec les années, atteignant 42 % en 1988. En 1993, le chiffre était d'environ 45 %.

23. W. Kymlicka, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada* (Toronto, Oxford, 1998), 18-22.

24. J. Black, « Representation in the Parliament of Canada: The Case of Ethnoracial Minorities » dans B. O'Neill et J. Everett (dir.), *Political Behaviour: Theory and Practice in a Canadian Context* (Toronto, Oxford, à paraître).

directeur général des élections du Canada. La participation d'une campagne est considérée ici comme une forme de participation au processus électoral.

3. Pour un bref examen des recherches antérieures, voir T. Chai et coll., « Immigrant Background and Political Participation: Examining Generational Patterns », *Cahiers canadiens de sociologie* 16 (1991), 375-396, et D. Sisaulis, « Participation by Immigrants, Ethnocultural/Visible Minorities in the Canadian Political Process », communication présentée au séminaire de recherche du Patrimoine canadien sur les immigrants et la participation civique, Montréal, 1997.

4. J. Wood, « A Visible Minority Votes: East Indian Electoral Behaviour in the Vancouver South Provincial and Federal Elections of 1979 » dans J. Dahill et T. Fernando (dir.), *Immigrant, Power and Politics in Canada* (Toronto, Methuen, 1981), 177-201.

5. J. Black, « Immigrant Political Adaptation in Canada: Some Tentative Findings », *Revue canadienne de science politique* 15 (1982), 3-27.

6. J. Black, « Ethnic Minorities and Mass Politics in Canada: Some Observations in the Toronto Setting », *Revue internationale d'études canadiennes* 3 (1991), 129-151.

7. Les immigrants « plus établis » étaient définis comme ceux qui avaient passé au moins 20 ans au Canada, obtenu la citoyenneté canadienne, exprimé leur intention de rester et acquis certaines compétences linguistiques (en anglais).

8. T. Chai et coll., « Immigrant Background and Political Participation ».

9. M. Lopp, « Ethnic Group Leaders and the Mobilization of Voter Turnout: Evidence from Five Montreal Communities », *Études ethniques du Canada* 31 (1999), 17-42. À noter que les contrôles concernant l'acquisition de la citoyenneté et la période d'immigration ont été appliqués.

10. J. Black, « Ethnic Minorities and Mass Politics in Canada », *The Practice of Politics in Two Settings: Political Transferability Among Recent Immigrants to Canada », *Revue canadienne de science politique* 20 (1987), 731-753.*

12. J. Black et C. Leithner, « Immigrants and Political Involvement in Canada: The Role of the Ethnic Media », *Études ethniques au Canada* 20 (1988), 1-20.

13. A. Pelletier, « Chine et politique — La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes » dans K. Megyeri (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité* (Toronto, Dundurn, 1991), 111-177. Voir également R. Ogmundson et J. McLaughlin,

d'après certaines indications, que les candidats de groupes minoritaires ont des vues différentes sur ce point<sup>24</sup>, bien qu'il ne soit pas

clair dans quelle mesure ils tiennent à défendre les intérêts des minorités. Les quelques députés de minorités ethniques — minorités visibles pour la plupart — qui voudraient s'occuper d'enjeux touchant particulièrement leurs communautés seraient toujours soumis aux sévères contraintes imposées aux élus.

Certaines pressions sont communes à tous les députés, comme la discipline imposée par la direction du parti pour limiter l'action indépendante. D'autres sont propres aux députés issus des minorités, comme la difficulté d'équilibrer la représentation des intérêts propres à leur circonscription, et les intérêts propres à leur communauté, qui ne sont pas nécessairement restreints à un territoire particulier. Ceux qui défendent les intérêts d'une minorité risquent également d'être

étiquetés et de perdre leur crédibilité s'ils sont perçus comme trop ardents dans leurs démarches. Ce risque découle à son tour du contrôle que continuent d'exercer les politiciens majoritaires et de leur tendance à définir la politique ethnoculturelle presque exclusivement en fonction des relations

britanniques-françaises.

Il reste à voir si l'augmentation du nombre de députés issus des groupes minoritaires remplacera cette approche traditionnelle par une vision plus réaliste qui reflète l'éventail complet de la diversité canadienne. Entre-temps, la présente étude aura démontré que dans l'ensemble les immigrants et les membres des groupes minoritaires participent activement à la vie électorale du pays.



## NOTES

1. La présente étude ne porte pas sur les expériences des peuples autochtones au Canada.

2. Pour un compte rendu historique des restrictions de vote imposées à beaucoup de groupes ethnoraciaux, surtout aux minorités visibles, *l'histoire du vote au Canada* (Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1997), publié pour le



Quels enseignements peut-on tirer de ces images plus récentes de la participation des groupes minoritaires et des immigrants à la vie électorale canadienne? D'abord, il est

## Dernières réflexions

Pour expliquer la sous-représentation de certains groupes, on peut également citer d'autres facteurs, liés à la convention royale selon laquelle l'étape de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a attribué le faible nombre de députés des minorités visibles par rapport à ceux d'ascendance européenne notamment au fait que les premiers devaient traverser une « période de transition » nécessaire que les derniers avaient déjà franchie<sup>21</sup>. Bien qu'il y ait sans doute là-dessous une part de vérité, le fait que près de la moitié des députés issus de groupes minoritaires étaient nés à l'étranger démontre que le lien de naissance n'est pas en soi un obstacle majeur au niveau de l'électorat.

tant qu'un nouveau collectif on mettrait l'accent sur la « culture politique » de la communauté, ses institutions et ses modèles de leadership, ses stratégies partisanes et ses préoccupations politiques dominantes, y compris tout enjeu lié à la patrie d'origine. Il faut faire davantage de recherche également sur les candidatures de membres de groupes minoritaires. La nature et l'impact de la discrimination et des préjugés, plus particulièrement, nécessitent des travaux plus nuancés et des questions concrètes est de savoir s'il est vrai, comme on semble le croire dans certains milieux politiques, que les électeurs canadiens pourraient hésiter à voter pour des candidats de minorités visibles.

L'analyse de la participation des immigrants et des membres des groupes minoritaires attire également l'attention sur la pertinence des propositions de réforme visant à accroître la participation. Il a surtout été proposé jusqu'ici de respecter davantage les besoins linguistiques (et autres) des nouveaux Canadiens dans les processus de vote et d'inscription, mais on a également suggéré d'accorder le droit de vote aux immigrants reçus. Une plus grande variété

assez évident qu'il faudra d'avan- tage de recherche. L'une des priorités est l'explo- ration des différences dans les taux de participation électorale de communautés spécifiques. Cela nécessiterait sans doute une double analyse : au niveau individuel, on aborderait des aspects comme le degré d'identification au groupe et l'engagement à l'égard des objectifs politiques du groupe.

L'analyse de la participation des immigrants et des membres des groupes minoritaires attire également l'attention sur la pertinence des propositions de réforme visant à accroître la participation.



de leurs communautés. Néanmoins, la question de savoir si un militantisme politique accru favorise la cause des minorités demeure une question importante, surtout au niveau des élites. Il semble

L'examen de la participation électorale des immigrants et des groupes minoritaires conduit à une réflexion accrue sur d'autres questions, y compris les débats sur la politique multiculturelle et la nature de la représentation des intérêts minoritaires. Comme l'a noté Kymlicka, la preuve de la participation des minorités remet en question l'argument selon lequel le multiculturalisme, en valorisant la différence, encourage la séparation et l'isolement<sup>23</sup>. Le lien positif constaté entre la consommation de médias ethnoculturels et la participation politique canadienne laisse supposer que que l'intégration politique peut être pratiquée dans le contexte de la diversité. L'appel à d'ailleurs observe que les membres de l'élite de communautés ethniques préfèrent utiliser des arguments électoraux mettant l'accent sur l'intégration à la société en général, plutôt que des arguments axés sur la promotion

Qu'est-ce qui explique cette diversité croissante au Parlement, acquise par faibles augmentations et accusant encore des déficits de représentation? Il faudra attendre d'autres recherches pour trouver les vraies réponses, mais plusieurs éléments d'explication ressortent déjà des quelques études disponibles. On a surtout souligné les problèmes d'accès à la candidature – notamment la longueur d'avance dont bénéficie tout député sortant ainsi que les contraintes financières –, problèmes qui se manifestent particulièrement au niveau local des partis, où d'ordinaire les candidatures se décident. Les minorités, comme tous les nouveaux groupes sociaux qui aspirent à être mieux représentés, sont confrontées à la règle générale qui décourage la contestation des députés en place (qui représentent habituellement les circonscriptions les plus recherchées du parti) et aux coûts potentiellement élevés des campagnes d'investiture en milieu urbain (coûts non réglementés, contrairement à ceux des campagnes électorales générales). Ces obstacles ont été cités par des militants politiques et des candidats issus de groupes minoritaires qui ont été interviewés pour une étude effectuée par Stasiulis et Abu-Laban<sup>18</sup>. On s'est également plaint du traitement négatif des médias, particulièrement de la couverture désapprobatrice accordée à la mobilisation des membres des communautés durant les mises en candidature, et de l'image étiquée qu'on donnait des candidats d'origine ethnique, les présentant comme étant uniquement capables de traiter de « questions ethniques ».

Les pratiques d'exclusion des partis locaux ont également été évoquées. L'une d'elles, décrite également par les leaders des minorités visibles interviewés par Simard et ses collaborateurs<sup>19</sup>, était de s'appuyer sur des réseaux de recrutement restreints qui, dans bien des cas, n'englobaient pas les communautés ethniques. De façon plus générale, les partis locaux étaient essentiellement décrits comme des « gardiens » dont les normes et les pratiques – et dans certains cas les attitudes racistes et les stéréotypes – posaient de graves problèmes, spécialement, mais pas exclusivement, aux minorités visibles.

La proportion de ces minorités (11,2 %) au sein de la population générale lors du recensement de 1996<sup>20</sup>.

Les minorités visibles demeurent par ailleurs sous-représentées chez les candidats des principaux partis, soit 3,3 % des candidats en 1993<sup>21</sup>. Parallèlement, dans l'ensemble, lors de l'élection de 1993 (21,9 %), comparativement à celle de 1988 (18,2 %). Enfin, pour revenir aux parlementaires, on constate que les députés issus de groupes minoritaires ont augmenté leur pourcentage de sièges d'environ un point seulement à l'élection de 1997 sur celle de 1993, augmentation qui se rapproche davantage du rythme d'avant 1993. Dans l'ensemble, le Parlement comptait toujours un nombre dis-

proportion de députés d'origine britannique et française.

proportion de députés bien en deçà de 35 % des députés élus à la législature d'origine minoritaire alors que 9,1 % avaient des antécédents mixtes<sup>22</sup>. Pour les minorités européennes, l'augmentation a été suffisante pour que leur nombre de sièges corresponde à leur part de la population, quoique certains groupes (comme les Portugais) sont demeurés sous-représentés. Quant aux 13 députés issus de minorités visibles élus en 1993, ils représentaient une augmentation marquée par rapport aux 5 élus en 1988, mais ne formaient que 4,4 % du total des élus, une proportion bien inférieure à leur incidence démographique de 9,2 % selon le recensement de 1991. Ce déficit de représentation s'est légèrement rétréci à la suite de l'élection de 1997. Les 19 membres de minorités visibles élus à la 36<sup>e</sup> Législature détenaient 6,3 % des sièges, ce qui demeurait bien en deçà de



Une femme de Toronto regarde la scrutatrice déposer son bulletin de vote dans l'urne lors de l'élection générale de 1993. Il y a eu plus tard, après la modification de la loi électorale (projet de loi C-114, adopté en 1993), les électeurs ont obtenu le droit de déposer eux-mêmes leur bulletin de vote dans l'urne.



de Canadiens de souche et d'immigrants originaires de la Grande-Bretagne et de quatre régions géographiques, soit l'Europe du Nord, du Sud et de l'Est, ainsi que les Antilles

britanniques. Les grandes conclusions de l'étude découlent d'un examen de toute la gamme des comparaisons possibles entre le pays de naissance et l'éthnie<sup>6</sup>. Une des conclusions confirme que la participation électorale était

plus faible de la part des immigrants que de la part des membres des groupes minoritaires comme tels. Par exemple, chez les électeurs nés au Canada, les groupes

minoritaires étaient aussi politiquement impliqués lors d'une élection (et à d'autres moments) que l'étaient les Britanniques. Il faut cepen-

dant noter que sauf exception, les immigrants participaient considérablement aux élections canadiennes et qu'en fait les immigrants

politiquement engagés que les membres de minorités nés au Canada<sup>7</sup>.

Les conclusions assez semblables obtenues par Chui et ses collaborateurs, à partir

du sondage électoral national de 1984, donnent alors que Chui constatait un taux de participation inférieur à la moyenne chez les immigrants d'origine asiatique (et, dans une moindre mesure, chez les Européens du Sud).

Les études plus récentes ont également permis de mieux comprendre les origines de la participation des immigrants et des groupes minoritaires, remettant en question certaines conclusions antérieures. Par exemple, Black a constaté que les immigrants qui s'étaient engagés dans la politique de leur pays d'origine, y compris les régimes non démocratiques

établus au Canada depuis plusieurs générations question l'idée que les groupes d'immigrants chercheurs ont aussi directement remis en grande de participer aux élections fédérales. Les chercheurs ont noté une probabilité moins de dix ans qu'ils ont nés au Canada depuis moins les immigrants arrivés au Canada et c'est seulement chez celles nées au Canada, et c'est seulement chez

mineures entre les personnes nées à l'étranger et chercheurs n'ont relevé que des différences avant l'application des mesures de contrôle, les Toronto n'étaient pas idiosyncratiques<sup>8</sup>. Même à penser que les résultats basés sur l'étude de

le sondage électoral national de 1984, donnent alors que Chui constatait un taux de participation inférieur à la moyenne chez les immigrants d'origine asiatique (et, dans une moindre mesure, chez les Européens du Sud).

Les études plus récentes ont également permis de mieux comprendre les origines de la participation des immigrants et des groupes minoritaires, remettant en question certaines conclusions antérieures. Par exemple, Black a constaté que les immigrants qui s'étaient engagés dans la politique de leur pays d'origine, y compris les régimes non démocratiques

établus au Canada depuis plusieurs générations question l'idée que les groupes d'immigrants chercheurs ont aussi directement remis en grande de participer aux élections fédérales. Les chercheurs ont noté une probabilité moins de dix ans qu'ils ont nés au Canada depuis moins les immigrants arrivés au Canada et c'est seulement chez celles nées au Canada, et c'est seulement chez

mineures entre les personnes nées à l'étranger et chercheurs n'ont relevé que des différences avant l'application des mesures de contrôle, les Toronto n'étaient pas idiosyncratiques<sup>8</sup>. Même à penser que les résultats basés sur l'étude de

le sondage électoral national de 1984, donnent alors que Chui constatait un taux de participation inférieur à la moyenne chez les immigrants d'origine asiatique (et, dans une moindre mesure, chez les Européens du Sud).

Les études plus récentes ont également permis de mieux comprendre les origines de la participation des immigrants et des groupes minoritaires, remettant en question certaines conclusions antérieures. Par exemple, Black a constaté que les immigrants qui s'étaient engagés dans la politique de leur pays d'origine, y compris les régimes non démocratiques

établus au Canada depuis plusieurs générations question l'idée que les groupes d'immigrants chercheurs ont aussi directement remis en grande de participer aux élections fédérales. Les chercheurs ont noté une probabilité moins de dix ans qu'ils ont nés au Canada depuis moins les immigrants arrivés au Canada et c'est seulement chez celles nées au Canada, et c'est seulement chez



## Au niveau de l'élite, les immigrants et les membres des minorités ont accru leur présence parmi les candidats et les députés, mais certains groupes ont eu davantage de succès que d'autres.

participent davantage à la vie politique. En fait, les taux de participation électorale sont plus élevés chez la seconde génération, et en deçà de la moyenne chez les Canadiens de la quatrième

et de la cinquième génération. Une autre étude qui a permis de réviser les opinions au sujet de la participation des groupes minoritaires est l'analyse multidimensionnelle de Lapp sur la participation électorale dans cinq communautés ethniques de Montréal, d'après des données générales

titrées du recensement de 1991 et des résultats officiels des élections<sup>9</sup>. Pour l'élection de 1993, Chui a constaté que les communautés chinoise et juive avaient voté en moins grand nombre que la population générale, mais que les Italiens et les Portugais se situaient à peu près dans la

norme alors que les Grecs l'avaient même dépassée. D'autres études ont également constaté un taux de variation dans la participation des communautés ethniques. Auparavant, Black avait découvert, et c'était là une exception, que les immigrants des Antilles britanniques participaient nettement moins aux campagnes électorales et aux scrutins<sup>10</sup>

mais certains groupes ont eu davantage de succès que d'autres.

Les études plus récentes ont également permis de mieux comprendre les origines de la participation des immigrants et des groupes minoritaires, remettant en question certaines conclusions antérieures. Par exemple, Black a constaté que les immigrants qui s'étaient engagés dans la politique de leur pays d'origine, y compris les régimes non démocratiques

établus au Canada depuis plusieurs générations question l'idée que les groupes d'immigrants chercheurs ont aussi directement remis en grande de participer aux élections fédérales. Les chercheurs ont noté une probabilité moins de dix ans qu'ils ont nés au Canada depuis moins les immigrants arrivés au Canada et c'est seulement chez celles nées au Canada, et c'est seulement chez

mineures entre les personnes nées à l'étranger et chercheurs n'ont relevé que des différences avant l'application des mesures de contrôle, les Toronto n'étaient pas idiosyncratiques<sup>8</sup>. Même à penser que les résultats basés sur l'étude de

le sondage électoral national de 1984, donnent alors que Chui constatait un taux de participation inférieur à la moyenne chez les immigrants d'origine asiatique (et, dans une moindre mesure, chez les Européens du Sud).

Les études plus récentes ont également permis de mieux comprendre les origines de la participation des immigrants et des groupes minoritaires, remettant en question certaines conclusions antérieures. Par exemple, Black a constaté que les immigrants qui s'étaient engagés dans la politique de leur pays d'origine, y compris les régimes non démocratiques

établus au Canada depuis plusieurs générations question l'idée que les groupes d'immigrants chercheurs ont aussi directement remis en grande de participer aux élections fédérales. Les chercheurs ont noté une probabilité moins de dix ans qu'ils ont nés au Canada depuis moins les immigrants arrivés au Canada et c'est seulement chez celles nées au Canada, et c'est seulement chez

de l'Europe de l'Est, étaient capables de « transférer » ces expériences et de participer activement à la politique canadienne<sup>11</sup>. De façon plus générale, les nouvelles recherches ont permis d'établir un meilleur équilibre dans l'identification des corrélats du militantisme, y compris la découverte que certains immigrants et groupes minoritaires sont dotés d'attributs, comme des ressources socio-économiques, qui facilitent d'ordinaire la participation. En outre, on a mis davantage l'accent sur la question de la mobilisation, plus particulièrement sur le rôle que la communauté ethnique peut jouer en donnant des signaux contextuels et en offrant des possibilités qui incitent les membres de la communauté à la participation. Par exemple, il semble exister une corrélation modérée entre la couverture médiatique accordée aux immigrants ethnoculturels et leur engagement en politique<sup>12</sup>. Dans l'étude effectuée à Montréal, des entrevues avec des membres de l'élite des cinq principales communautés semblent indiquer que ces leaders peuvent jouer le rôle d'agents de mobilisation des électeurs.

## Les immigrants et les membres des minorités en tant que candidats et députés

Au niveau de l'élite, les immigrants et les membres des minorités ont accru leur présence parmi les candidats et les députés, mais certains groupes ont eu davantage de succès que d'autres. La preuve en est principalement dans l'examen que fait Pelletier des députés élus au Parlement fédéral de 1965 à 1988<sup>13</sup>. Ses données font état d'une augmentation d'un ou deux points de pourcentage d'une élection à l'autre, de sorte que les groupes minoritaires détenaient 16,3 % des sièges en 1988<sup>14</sup>. L'élection de 1993 a cependant été l'occasion d'une augmentation exceptionnelle. Grâce à un classement multiméthodes, et suffisamment précis pour distinguer les personnes d'ascendance mixte miniorité-majorité, Black et Lakhani ont



La prémisses qui oriente notre étude est que les chercheurs canadiens devraient s'intéresser de près à la participation des immigrants et des minorités au processus électoral. Ils feraient d'importantes découvertes, comme la capacité de ces personnes (relativement nombreuses) de jouer un rôle actif à titre de citoyens, l'influence qu'exercent les institutions et les processus politiques pour encourager ou entraver leur participation et les conséquences de leur participation pour le système politique lui-même. Quelques études fiables et relativement récentes démontrent que les personnes nées à l'étranger et membres de minorités participent généralement à la politique canadienne, témoignent des nouvelles connaissances infligent les descriptions antérieures faisant état d'une certaine passivité politique et mettent en évidence une diversité ethnoculturelle croissante chez les parlementaires, quoique des groupes importants, notamment les minorités visibles, demeurent sous-représentés.

## Les immigrants et les membres des minorités en tant qu'électeurs

En réalité, ces études n'offrent en général que des distinctions restreintes entre les effets de la nationalité et de l'ethnicité. Or, faute de telles distinctions, on risque de tirer de fausses conclusions – par exemple, expliquer le niveau de participation inférieur d'une communauté par des attributs reliés au caractère ethnique quand il découle plutôt d'une forte concentration d'immigrants récemment arrivés et dont l'intégration politique est en phase de transition. De même, le militantisme politique des immigrants (ou des personnes nées au Canada) peut, en fait, varier selon les différences liées à la communauté. En outre, il est important d'employer des techniques multivariées pour que toutes les conclusions relatives aux comportements différents tiennent compte de facteurs comme le statut socio-économique, qui motivent habituellement la participation.

## ... on considérerait généralement que les membres des groupes minoritaires nés au Canada participaient moins à la vie politique que ceux des deux groupes majoritaires ...



attachement à un milieu de travail qui, autrement, stimulerait leur politisation et leur engagement; leur statut économique souvent inférieur; leur faible maîtrise de la langue du pays hôte; et les différences culturelles qui entrent le transfert d'expériences politiques. Par ailleurs, on considérerait généralement que les membres des groupes minoritaires nés au Canada participaient moins à la vie politique que ceux des deux groupes majoritaires, soit parce qu'ils étaient vus comme subordonnés en termes ethnoculturels ou (si l'on reprend l'argument concernant les immigrants) que leurs communautés n'étaient pas encore « solidement enracinées » que chez les majorités multigénérationnelles. Pour des raisons semblables, on pouvait concevoir des différences de participation entre des groupes plus établis (p. ex. les Européens du Nord) ou moins établis (p. ex. les Européens du Sud).

De telles subtilités n'étaient pas évidentes dans l'étude de Wood (1981) comparant le comportement politique des ressortissants des Indes orientales et des autres électeurs dans une circonscription de Vancouver<sup>1</sup>. Néanmoins, en constatant qu'il y avait une participation pratiquement identique des deux groupes et que l'on retrouvait la même équation dans les sondages menés sur la participation aux élections fédérales de 1979, l'étude remettait en cause la description traditionnelle de la passivité des minorités. Quelques études ultérieures basées sur des procédures méthodologiques plus appropriées se sont avérées plus précises à cet égard. Dans son étude publiée en 1982, Black s'est attaché à comparer les niveaux de participation des immigrants et des non-immigrants en se basant sur un sondage national des électeurs mené au Canada en 1974<sup>2</sup>. Même si les données n'ont permis d'établir que des distinctions brutes entre les Canadiens de souche « autres » et les étrangers (Britanniques, Français, Britanniques), l'étude a révélé une tendance générale chez les immigrants (naturalisés) à afficher des niveaux de participation semblables à ceux des Canadiens de souche. Les immigrants non britanniques ne présentaient qu'un taux de participation légèrement inférieur, et ils étaient aussi impliqués que les autres Canadiens en campagne électorale. Le même chercheur a pu explorer d'autres distinctions fondées sur le caractère ethnique dans une enquête menée dans la région de Toronto en 1983, laquelle comprenait des sous-échantillons

JEROME H. BLACK  
PROFESSEUR, DÉPARTEMENT DE  
SCIENCES POLITIQUES,  
UNIVERSITÉ MCGILL

plutôt qu'un tableau complet, de la situation.

minorités ethnoculturelles, nous ne pouvons présenter ici qu'une esquisse, (britannique-française) dans l'interprétation de la participation politique des se sont rarement aventurés au-delà de la perspective binationale peu d'attention aux immigrants en tant que catégorie distincte et électorale et, à vrai dire, de la politique canadienne en général, ont accordé ces sphères de la vie politique. Comme les analystes de la participation à principaux facteurs à l'origine de leurs niveaux différents de participation à d'électeurs ordinaires, de candidats et de députés, puis de cerner les s'agit d'abord de dresser le profil de leur engagement politique à titre des groupes des communautés « majoritaires » britannique et française<sup>1</sup>. Il des groupes ethniques traditionnels de descendance européenne (à l'exception « minorités visibles » ainsi que

Il porte sur les membres des élections fédérales canadiennes. des minorités ethniques aux immigrants et des membres sur la participation des e présent article fait le point

**aux élections fédérales canadiennes**

# LA PARTICIPATION DES immigrants et des membres des minorités ethniques



LA PARTICIPATION AU PROCESSUS ÉLECTORAL



# Conclusion

Les femmes restent des marginales de la politique fédérale canadienne, du moins lorsqu'il est question de leur présence dans le champ de la politique institutionnelle. Alors que le dilemme de Mary Wollstonecraft oppose Universalité et Différence, je propose plutôt de réconcilier ces deux côtés d'une même pièce, en s'appuyant sur la notion de *grosso modo*, à moitié de femmes et à moitié d'hommes. Certaines oppositions à ce projet suggèrent que la citoyenneté est universelle, n'ayant pas de sexe, pas de couleur de peau, pas d'âge, etc. Or, un simple coup d'œil à la composition sociodémographique de la Chambre des communes suffit à montrer qu'au contraire, le citoyen-représentant est plutôt un homme blanc, dans la force de l'âge, etc. En réclamant des institutions démocratiques qui harmonisent plutôt qu'elles excluent les différences, nous portons une proportion à peu près identique de femmes et d'hommes, la partie s'impose comme la voie royale vers l'Universalité.



... pour avoir un effet significatif sur la culture d'une organisation (comme le Parlement), les femmes doivent y occuper au moins le tiers de l'espace.

Quelques travaux récents (Tremblay 1998, 1999, 1993, 1997) ont montré que les femmes pouvaient apporter des changements en politique, notamment en faisant inscrire à l'ordre du jour politique des questions qui, en leur absence, pourraient être ignorées (comme la mise sur pied récente d'un comité parlementaire destiné à étudier les demandes des femmes dans le cadre de la Marche mondiale des femmes), en changeant le style politique (par exemple, au plan du langage), et en abordant différemment les politiques publiques (par exemple, en adoptant un point de vue plus humaniste). D'autres travaux s'imposent afin de donner plus de force à ces observations. À cet égard, le Sénat du Canada offre un laboratoire intéressant, puisque les femmes y composent maintenant une masse critique, soit 33 % (34/103, deux sièges étant vacants au moment d'écrire ces lignes). Bien des recherches tendent à montrer que pour avoir un effet significatif sur la culture d'une organisation (comme le Parlement), les femmes doivent y occuper au moins le tiers de l'espace. allée important d'un projet féministe de représentation politique des femmes.

# BIBLIOGRAPHIE

BASHEVSKIN, Sylvia. *Joining the Lines: Women and Party Politics in English Canada* (2<sup>e</sup> édition), Toronto, Oxford University Press, 1993.  
BRADIE, Janine. « Les femmes et le processus électoral au Canada » dans Kathy Megyeri (dir.), *Les femmes et la politique canadienne. Pour une représentation équitable*, Montréal, Wilson et Lafleur, p. 3-66 (vol. 6 de la collection d'études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis), 1991.

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lorrie). *Rapport final*, vol. 1, Ottawa, ministre d'Approvisionnement et Services Canada, 1991.  
NEVITT, Neil, André BLAIS, Elisabeth GIDENGLI et Richard MADÉAU. *Unsteady State: The 1997 Canadian Federal Election*, Canadian Studies n° 17 (printemps), p. 105-130, 1998.  
PATEMAN, Carole. *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*, Cambridge, Polity Press, 1989.  
PELLETIER, Réjean et Marion TREMBLAY. « Les femmes sont-elles candidates dans des circonscriptions perdues d'avance? De l'examen d'une croyance », *Revue canadienne de science politique*, vol. 25, n° 2, p. 249-267, 1992.  
STUDLAR, Donley T. et Richard E. MATLAND. « The Dynamics of Women's Representation in the Canadian Provinces: 1975-1994 », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, n° 2, p. 269-293, 1996.  
STUDLAR, Donley T. et Richard E. MATLAND. « The Growth of Women's Representation in the Canadian House of Commons and the Election of 1984: A Reappraisal », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 27, n° 1, p. 53-79, 1994.  
TREMBLAY, Marion. « Do female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behaviour in Canada's 35th Parliament », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 31, n° 3, p. 435-465, 1998.  
TREMBLAY, Marion. « Les femmes, des candidates moins performantes que les hommes? Une analyse des votes obtenus par les candidates et candidats du Québec à une élection fédérale canadienne, 1945-1993 », *Revue internationale d'études canadiennes*, n° 11, (printemps), p. 59-81, 1995.  
TREMBLAY, Linda. « Feminist Politics in the Alberta Legislatures, 1972-1994 » dans June Arscott et Linda Trimble (dir.), *In the Presence of Women: Representation in Canadian Governments*, Toronto, Harcourt Brace & Company, p. 128-153, 1997.  
TRIMBLE, Linda. « A Few Good Women: Female Legislators in Alberta, 1972-1991 » dans Catherine A. Donovan et R. Albert, *Women in Alberta*, Calgary, University of Alberta Press, p. 87-118, 1993.



## Les femmes en tant que candidates aux élections fédérales

Les Canadiennes ont acquis le droit de poser leur candidature à une élection fédérale en 1919. Ce n'était toutefois pas suffisant pour que les femmes deviennent des citoyennes comme les hommes : seulement quatre femmes briguaient alors les suffrages et une seule franchit le seuil des Communes. Les femmes ont toujours été moins nombreuses que les hommes à solliciter un siège aux Communes. Encore récemment, au scrutin fédéral de 1997, 1 672 personnes ont posé leur candidature, soit 1 264 hommes et 408 femmes – mais seulement 286 candidates pour l'une ou l'autre des cinq formations représentées à la 35<sup>e</sup> Législature. Qui plus est, lorsqu'elles briguaient les suffrages autrefois, les femmes se retrouvaient dans des circonscriptions perdues d'avance, bien qu'il semble que ce ne soit plus le cas aujourd'hui (Pelletier et Tremblay 1992, Studiar et Matland 1994, 1996).

Plusieurs éléments expliquent que les femmes soient toujours moins nombreuses que les hommes à briguer les suffrages : la socialisation, les rôles sociaux selon le sexe et les obstacles dits systémiques. Dans cette dernière catégorie figure un facteur qui semble clairement problématique aux femmes, soit l'investissement en d'appels répétés de quelques élites nationales en faveur de l'augmentation du nombre des candidates, certaines élites locales restent réfractaires à l'idée de faire confiance à une femme pour défendre les couleurs du parti le jour du scrutin, une résistance déjà identifiée par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada au début des années 1970. L'électorat, argument-on, ne serait pas prêt à élire une femme. Pourtant, une analyse des votes obtenus par les candidates et les candidates s'étant présentées dans une circonscription du Québec aux élections fédérales de 1945 à 1993 montre clairement qu'une qualification identique les femmes obtiennent plus de votes que les hommes (Tremblay 1995).

En outre, la campagne à l'investiture représente un obstacle financier d'importance pour les femmes (Brodie 1991), d'autant que ce moment

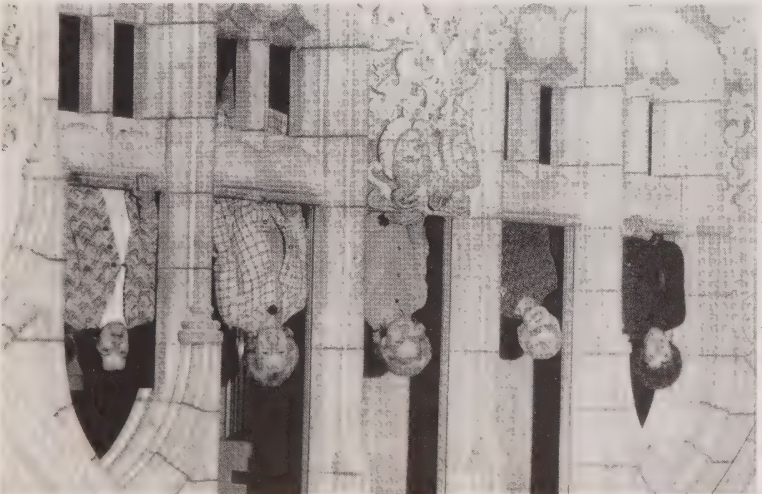
## Les femmes en tant que députées et sénatrices

de l'accès aux institutions politiques échappe toujours à la *Loi électorale du Canada*. Un autre facteur qui contribue à limiter le nombre des candidates est notre type de système électoral : nos règles électorales disposent que chaque parti présente une seule personne par circonscription. Bien que la proportionnelle ne garantisse pas un accroissement du nombre des candidates, il ne fait pas de doute que si un parti peut escompter faire élire plusieurs personnes dans une même circonscription, il devient plus gênant que ce ne soit que des hommes.

Les femmes au Parlement sont-elles comme les hommes ou différentes d'eux? En 2001, elles représentent encore moins du quart des députés, ce qui place le Canada bien loin derrière la Suède, où la parité n'est pas loin d'être atteinte. Paradoxalement, il semble que les élites nationales composent assez bien avec cette situation, au contraire de nombreux pays qui ont développé diverses stratégies pour encourager les femmes à poser leur candidature, l'État canadien n'a encore adopté

une division des postes de grande influence au sein des derniers gouvernements canadiens. D'autre part, la division horizontale implique qu'il y a une division des dossiers selon le sexe, les députées et sénatrices occupent des postes de grande influence au sein du gouvernement, mais elles ne sont pas impliquées dans les décisions politiques. Cela est probablement moins vrai pour les hommes, qui ont une influence plus grande sur les décisions politiques. Le double rôle des députées et sénatrices, en tant que députées et sénatrices, peut se comprendre selon une double division, verticale et horizontale. Le premier axe suggère que les véritables postes de pouvoir échappent aux femmes, celles-ci occupent des postes de grande influence au sein du gouvernement, mais elles ne sont pas impliquées dans les décisions politiques. Cela est probablement moins vrai pour les hommes, qui ont une influence plus grande sur les décisions politiques. Le double rôle des députées et sénatrices, en tant que députées et sénatrices, peut se comprendre selon une double division, verticale et horizontale. Le premier axe suggère que les véritables postes de pouvoir échappent aux femmes, celles-ci occupent des postes de grande influence au sein du gouvernement, mais elles ne sont pas impliquées dans les décisions politiques. Cela est probablement moins vrai pour les hommes, qui ont une influence plus grande sur les décisions politiques.

Cette photo, prise en 1973 dans l'édifice du Centre du Parlement canadien, montre cinq députées (de gauche à droite) : Flora Macdonald, Parti progressiste-libéral (Louis-Hébert), et Monique Bégin, Parti libéral (Saint-Michel). Ce sont là les seules femmes élues à la Chambre des communes à l'élection générale de 1972, alors que la Chambre comptait 264 sièges. Quatre de ces femmes ont été élues pour la première fois en 1972, tandis que Mme Macdonald était déjà députée depuis 1965. Mme Souvé, qui est plus tard devenue présidente de la Chambre et, par la suite, gouverneure générale, était la seule femme ministre fédérale au moment où la photo a été prise. La photo fait partie des archives Grace MacKinnon de l'Université de la Colombie-Britannique, à Vancouver.



Le présent texte examinera la participation des femmes aux institutions politiques à l'option de l'Universalité consistait à soutenir que le Canada entrerait dans une ère de modernisation et que l'octroi aux femmes du droit de vote s'inscrivait dans cet esprit d'avant-gardisme. Du côté de l'option de la Différence, d'aucuns soutenaient que les femmes devaient pouvoir voter parce que la société canadienne avait besoin de leurs compétences particulières pour relever les nouveaux défis qui l'attendaient, notamment dans le champ de la réforme sociale.

Le dilemme Universalité-Différence a aussi généré bien des questionnements quant au comportement électoral de ces nouvelles citoyennes. Les femmes seraient-elles aussi intéressées par la politique que les hommes? Seraient-elles aussi assidues qu'eux à se prévaloir de leur droit de voter? Voterait-elles comme eux ou voteraient-elles en tant que femmes? Aujourd'hui, les études montrent que les femmes manifestent un peu moins d'intérêt envers la politique. Mais les indicateurs utilisés sont encore relativement aveugles au fait que la socialisation et les rôles sociaux diffèrent selon le sexe. En effet, bien peu de modèles permettent encore aux jeunes filles de voir la politique comme un espace qui leur est accessible. En outre, les données de Statistique Canada montrent que les femmes sont encore les principales responsables des travaux domestiques et des soins aux enfants et qu'elles sont aussi plus pauvres que les hommes. Elles ont donc moins de temps que leur compagnon pour se tenir au courant de l'actualité et s'investir dans un parti, et ont aussi moins d'argent qu'eux à consacrer à une formation politique. Les recherches proviennent par ailleurs que les femmes remplissent leur devoir électoral avec la même assiduité que les hommes. Finalement, pour ce qui est de la façon de voter, les résultats des études canadiennes laissent croire à certains écarts sur la base du sexe (*gender gap*). Par exemple, à l'élection fédérale de 1993, les femmes ont été plus attirées que les hommes par les deux formations alors dirigées par une femme (O'Neill

C'est à la fin des années 1870 que naissent les premières organisations suffragistes au Canada. Ce n'est toutefois qu'en 1917 que les femmes obtiennent dans l'armée et celles ayant un proche parent masculin dans les Forces canadiennes le droit de vote aux élections fédérales. L'année suivante, ce droit sera étendu à la plupart des Canadiennes, comme une forme de reconnaissance pour leur participation à l'effort de guerre. Pourtant, un examen des débats de 1918 permet de mettre au jour le dilemme entre Universalité et Différence, partiellement partagé parmi les partisans du suffrage

## Les femmes en tant qu'électrices

taires, à titre de députées ou sénatrices.

Enfin, les femmes en tant que candidates et les partis politiques, en tant que militantes dans tant qu'électrices, en tant que militantes dans ment les thématiques suivantes : les femmes en au Canada. Nous aborderons donc successivement la participation politique des femmes Universalité et Différence – guidera notre exa-

Le dilemme de Mary Wollstonecraft – entre même de celle-ci et les décisions publiques. conséquence probable de modifier la nature participer à la vie politique, ce qui a pour différentes des hommes que les femmes doivent de leurs différences : c'est parce qu'elles sont second cas, cet engagement s'apprécie à l'aune de droits démocratiques universels. Dans le participation des femmes au politique découle différences avec eux? Dans le premier cas, la partagée avec les hommes ou sur la base de leurs tique sur la base de leur commune humanité réclamer de participer pleinement à la vie politique sur la base de leur commune humanité Wollstonecraft » : les femmes doivent-elles Pateman (1989) nomme le « dilemme de Mary elles différentes d'eux? C'est ce que Carole comme les autres, c.-à-d. les hommes, ou sont- suivantes : les femmes sont-elles à la question cet égard est vite confrontée à la question Chambre des communes). Toute réflexion à formelles (comme les partis politiques ou la des femmes aux institutions politiques

Bien que la plupart des partis politiques déclarent avoir un nombre équilibré d'hommes et de femmes dans leurs rangs, les femmes entretiennent des rapports différents de ceux des hommes aux partis politiques. Même lorsqu'elles n'avaient pas encore le droit de vote et d'éligibilité, les femmes étaient très présentes dans les partis au plan du soutien organisationnel, c'est-à-dire à titre de cols roses : préparer le café, prendre les notes de procès-verbal, coller les timbres, répondre au téléphone, etc. Aujourd'hui, la réalité est certes moins stéréotypée, mais le même modèle s'élève dans la hiérarchie des partis : plus on s'élève dans la hiérarchie des partis, moins il y trouve de femmes. Sylvia Bashchevkin (1993) a montré qu'au début des années 1990, les femmes occupaient environ 30 % des postes de président d'association de circonscription au Parti progressiste-conservateur et au Parti libéral, les deux seules formations à avoir constitué le gouvernement, à l'échelon fédéral, depuis 1867. Les femmes étaient toutefois nettement majoritaires aux postes de secrétaires – un rôle d'abord d'exécution.

## Les femmes en tant que militantes dans les partis politiques

plus souvent utile.

1998); en 1997, les femmes ont été moins portées que les hommes à voter pour le Parti Réformiste et plus pour le Nouveau Parti démocratique (Néville, Blais, Gidengil et Nadeau 2000 : 110-115). Les travaux démontrent aussi que les femmes et les hommes ne réagissent pas de la même façon à diverses thématiques. Par exemple, les femmes sont plus réfractaires que les hommes à l'idée de réduire l'État-providence, ce qui ne saurait être étranger au fait que, toutes choses étant égales par ailleurs, leur qualité de vie est souvent plus étroitement liée aux politiques de redistribution de l'État que ce n'est le cas des hommes. En somme, le concept d'Universalité permet de saisir certaines composantes du comportement électoral des femmes, quoique celui de Différence soit le



# Les FÉMMES et la participation politique au Canada

MANON TREMBLAY

PROFESSEURE AGRÉGÉE ET DIRECTRICE,  
CENTRE DE RECHERCHES FEMMES  
ET POLITIQUE,

UNIVERSITÉ D'OTTAWA

Étudier la question de la participation politique des femmes au Canada pourrait se réduire à un constat d'absence. Historiquement, les femmes ont été exclues des institutions politiques et, selon la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, elles demeurent le groupe pour qui l'écart entre le poids démographique et la présence dans les instances décisionnelles est le plus prononcé (Commission Lortie 1991 : 97). S'il est vrai que les femmes ont été et restent exclues des institutions politiques, il est moins certain qu'elles se soient abstenues d'activités politiques. C'est que la participation politique des femmes s'est déployée – et se déploie toujours – dans des espaces traditionnellement pensés comme non politiques, par exemple les mouvements sociaux.

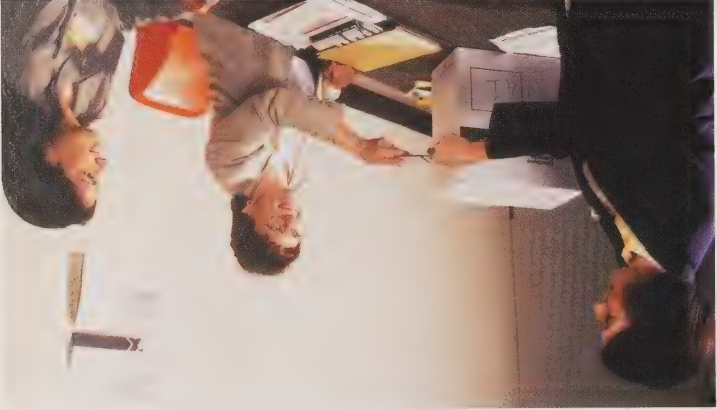
(Cet image d'une suffragette ayant été utilisée pour une carte postale, v. 1910. Photo : AN DDP 1971/271 (bibliothèque de l'histoire du Québec), photo 87 396, n. de registre 94.14393)





Mais à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, cette liberté, chère à la philosophie politique libérale, ne concerne pas le grand nombre; elle est le privilège de quelques-uns, le plus souvent des nobles et des propriétaires. La démocratie dont il est alors question est une démocratie d'exclusion. La Révolution industrielle, avec ce qu'elle a représenté de souffrances pour le « petit peuple », enseigna que si la liberté appartient à tous, il n'est pas donné à chacun de pouvoir en user; des conditions propices doivent lui permettre de se déployer. Ces conditions, il faut les chercher dans l'égalité qui offre à chacun la capacité d'user du pouvoir. Dès lors, la liberté n'est plus immanente à l'être humain; elle est un acquis que l'on doit, au demeurant, conquérir. Le droit de vote n'est alors plus posé comme l'instrument permettant de préserver une liberté intrinsèque à l'être humain, mais comme le moyen de réaliser une liberté effective, laquelle passe par l'égalité de tous. De ce point de vue, la démocratie vise l'inclusion du plus grand nombre à la gouvernance; certains penseurs, comme John Stuart Mill, ont même plaidé, au XIX<sup>e</sup> siècle, pour l'élargissement du droit de vote aux femmes. C'est ce souci d'égalité qui inspira les grandes luttes pour la conquête du suffrage universel : l'égalité dans la capacité de participer à la désignation des gouvernants devient une valeur intrinsèque de l'être humain, nonobstant son éducation, son occupation, son réseau familial, sa richesse.

En somme, le droit de vote universel est l'un des rares outils dont disposent les sociétés pour réconcilier deux valeurs au parcours historique et philosophique pourtant antinomique : la liberté et l'égalité. Liberté, puisque non seulement chacun doit pouvoir user librement du droit de vote pour désigner les représentants, mais leur désignation au suffrage universel est gage de protection des libertés démocratiques. Égalité, car tous disposent d'un droit de vote pour participer à la désignation des représentants et tous jouissent d'une valeur intrinsèquement égale dans ce processus de représentation politique découle du droit de vote. Dans *L'Esprit des lois*, Montesquieu jette les bases de leurs articulations théoriques et juridiques : par le suffrage, le peuple participe au mode de désignation des représentants, plutôt qu'à un transfert de volonté. Se pose alors la question des liens entre les gouvernants et les gouvernés : comment les premiers remplacent-ils les seconds et quel est le rôle des gouvernés dans la prise des décisions publiques? Une première réponse réside dans la démocratie directe; le peuple y est l'acteur principal de la représentation politique, l'ensemble de ses volontés cristallisant la souveraineté de la nation. Une seconde réponse interrompt l'idée de démocratie représentative; le peuple délègue alors à une tierce partie l'exercice de sa souveraineté, cette délégation étant plus ou moins prononcée selon les termes du contrat social. Ce sont les processus électoraux qui opèrent ce passage de l'autorité du peuple vers les gouvernants. Ces arrangements sont au cœur de la



Un bureau de vote par anticipation à l'élection générale fédérale de 1997.

suffrage universel et secret, exerce librement par les citoyens. Par ailleurs, un processus électoral fiable planifie des élections régulières et transparentes, mettant en scène une pluralité de partis disposant de certains atouts, comme la liberté d'expression; il dispose de règles pour encadrer la consultation populaire du début à la fin; il prévoit des structures de gestion des opérations électorales et d'arbitrage autonomes et dont les décisions font autorité. La tenue d'élections est révélatrice de la qualité de la vie démocratique d'un État.

La participation électorale et la représentation législative sont les conséquences directes du suffrage universel : c'est en faisant usage de son droit de vote lors d'élections libres, pluralistes et transparentes que le peuple transfère son autorité souveraine à un groupe restreint de représentants. Un taux élevé de participation électorale et une représentation équilibrée de la volonté populaire sont indispensables pour générer cette confiance du peuple envers les gouvernants sans laquelle aucune gouvernance démocratique n'est possible. ✕

Canada dans le cadre de la troisième réunion préparatoire portant sur les questions électorales (Paris, avril 2000) devant conduire au Symposium sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans la Francophonie (Bamako, Mali, novembre 2000).

Le rituel qui consiste aujourd'hui à choisir les représentants du peuple au suffrage universel semble le produit de la modernité. Pourtant, il s'inscrit dans un mouvement historique, philosophique et sociologique qui a permis le passage d'une rationalité d'exclusion à un impératif d'inclusion. Le droit de vote est indissolublement lié à la construction de la démocratie, et à l'affirmation de la liberté et de l'égalité.

L'histoire des idées politiques, de la Réforme aux philosophies des Lumières, est une histoire d'attachement spirituel; jusque-là, l'existence de l'individu était soumise à des forces supérieures – comme Dieu – sur lesquelles il n'avait aucun contrôle. Les philosophes des Lumières – et les grandes révolutions qui en émergèrent – consacrent la liberté comme une composante intrinsèque de l'être humain. L'individu est libre par nature et rien ne peut entraver sa liberté, ni même le pouvoir d'État. Pour préserver sa liberté, l'individu doit aménager la fonction politique afin qu'elle lui serve plutôt que l'assujettir. C'est le *Contrat social* de Rousseau, en vertu duquel chaque individu détient une parcelle du pouvoir et où la Loi puise sa légitimité dans la participation de tous à sa définition. En associant les gouvernés à l'exercice du pouvoir, le gouvernement gagne l'adhésion de ceux qui lui sont soumis, tout en préservant, voire en réalisant, leur liberté. Le moyen par lequel les gouvernés acceptent de déléguer leur autorité est le droit de vote, mécanisme qui permet de lier ainsi la légitimité de la gouvernance à la liberté de l'être humain.

MANON TREMBLAY  
PH. D., PROFESSEURE AGRÉGÉE,  
DIRECTRICE DU CENTRE DE  
RECHERCHES FEMMES ET  
POLITIQUE, UNIVERSITÉ D'OTTAWA

# Le droit de vote AU CŒUR DE LA DÉMOCRATIE



## La participation au processus électoral

Une démocratie ne réalise son potentiel que lorsque la participation des citoyens au processus électoral est forte. En termes simples, plus la participation au processus est grande, plus le consensus quant à la crédibilité et à l'acceptabilité de ses résultats est large. À Elections Canada, en 2000, tout en mettant en place les réformes issues de la nouvelle *Loi électorale du Canada*, en administrant la 37<sup>e</sup> élection générale du Canada et en soulignant le 80<sup>e</sup> anniversaire du poste de directeur général des élections, nous nous sommes employés à rendre le système électoral le plus accessible, le plus juste et le plus transparent possible. Ces objectifs visent à favoriser, à encourager et à faciliter la participation au processus électoral canadien.

Le projet de loi C-2 a été adopté par le Parlement, et la nouvelle *Loi électorale du Canada*, sanctionnée le 31 mai 2000, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2000 – un pas de plus dans la progression continue de notre système démocratique. La nouvelle Loi fait suite aux recommandations formulées par les parlementaires et la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis en 1992 et à celles présentées dans les rapports soumis au Parlement par ce Bureau en 1996 et 1997. Elle tient également compte de décisions rendues par divers tribunaux et des modifications apportées à la Loi au cours de la dernière décennie. La nouvelle Loi réaménage et clarifie la législation électorale, oblige les partis politiques enregistrés à divulguer plus de renseignements financiers, étend sa portée pour inclure la publicité électorale des tiers et rend l'information relative à notre système électoral plus accessible.

Lors du premier scrutin tenu après la création d'Elections Canada il y a 80 ans, un peu plus de 50 % de la population était inscrite sur les listes électorales. Plus récemment, ce chiffre atteignait presque 70 % en moyenne, grâce surtout aux mesures prises au fil des décennies pour abolir le cens électoral, étendre le droit de vote aux femmes et abaisser l'âge électoral. Lors d'élections fédérales passées, les électeurs avaient à choisir entre deux partis politiques et candidats; lors d'élections récentes, ils ont eu le choix entre dix partis enregistrés ou plus et, dans certaines circonscriptions, un nombre aussi élevé de candidats. La quatrième édition de *Perspectives électorales* se penche sur la participation des électeurs, des candidats et des partis politiques aux élections et aux référendums fédéraux. Elle examine plus particulièrement les défis auxquels font face les jeunes, les femmes et les membres de communautés ethnoculturelles qui désiraient participer davantage aux systèmes électoral et politique du Canada. J'espère que les lecteurs trouveront utile l'information contenue dans ce périodique à ce sujet qui générera fort probablement beaucoup d'activité au cours des années à venir.

Puisque la présente édition a été préparée durant la période électorale de la 37<sup>e</sup> élection générale qui s'est terminée le jour de l'élection le 27 novembre, elle ne contient que peu d'information sur cette élection. Le prochain numéro de *Perspectives électorales*, qui sera publié à l'été 2001, renfermera plus de détails à son sujet. ✕

Jean-Pierre Kingsley



Jean-Pierre Kingsley  
Directeur général des élections du Canada



# Table des matières

VOL. 3 • N° 1 • JANVIER 2001

## 1 Message du directeur général des élections

## 2 La participation au processus électoral

## 2 Le droit de vote au cœur de la démocratie

Le droit de vote est indissolublement lié à la construction de la démocratie, et à l'affirmation de la liberté et de l'égalité

Manon Tremblay

## 4 Les femmes et la participation politique au Canada

D'autres réformes sont nécessaires pour encourager un plus grand nombre de femmes à participer pleinement au processus électoral

## 8 La participation des immigrants et des membres des minorités ethniques aux élections fédérales canadiennes

Jerome H. Black

Le taux de participation des minorités visibles et des autres groupes ethnoculturels a augmenté, mais ces groupes semblent toujours être sous-représentés

## 14 Les jeunes et le processus électoral

Jon H. Pammelt

Le taux de participation des jeunes est moins élevé que celui de leurs aînés, mais des réformes dans la politique et dans l'enseignement pourraient stimuler leur intérêt

## 18 Les référendums au Canada : une étude comparative

Tim Mowrey et Alain Pelletier

Plusieurs référendums ont été tenus au Canada, sous diverses règles et à divers paliers

## 23 Louise McKinney : première femme élue à une législature de l'Empire britannique

Wayne Brown

Elle a été élue à la législature provinciale de l'Alberta en 1917 et elle est entrée dans l'histoire en défendant le droit des femmes et en prônant la prohibition de l'alcool

## 27 En bref

Détails de l'élection générale fédérale 2000 et autres nouvelles

## 30 Faits électoraux

Wayne Brown

Une élection fédérale implique la participation d'un nombre énorme d'électeurs, de candidats, de partis politiques et de fonctionnaires électoraux

## LA COUVERTURE

Eleanor Milne, Chris Fairbrother et Marcel Joannisse

Le Voie (1979-1980)

Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm, Chambre des communes, Ottawa

Le Voie est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entonnent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Can-a-do ».

Perspectives électorales est une publication préparée par Élections Canada. Elle est publiée en anglais et en français tous les six mois. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les porte-paroles, le personnel d'organismes électoraux, au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Élections Canada. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de Perspectives électorales, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espacement ou de clarté.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Rédaction, Perspectives électorales, Elections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6.

### RÉDACTEURS

WAYNE BROWN

ALAIN PELLETIER

### GESTIONNAIRE,

SERVICES DE PUBLICATION

FRANCINE DALPHOND

### COMITÉ DE RÉDACTION

WAYNE BROWN

FRÉDÉRIC CHAPADEAU

FRANCINE DALPHOND

CHRISTINE JACKSON

CHANTAL JACOB

ALAIN PELLETIER

NANCY SMITH

MICHEL THIBAUDEAU

### CONCEPTION GRAPHIQUE

ACCURATE

### PERSONNEL DE PRODUCTION

INDRA ANCAN

MÉLANIE BÉRIAUD

CÉRYL CADRIN

PIERRE CREMER

JÉAN DESLAURIERS

TERESINHA DA SILVA

GINETTE GRONDI

LYNE HALLÉ

MARIE-JOSÉE GUERTIN

CÉCILE LAMARDE

MARIE-JOSÉE LEURY

JOHANNE MARCEAU

PAMELA MARJERISON

LYNE MATHIEU

PAUL MORISSET

POUR PLUS DE RENSEIGNEMENTS, VEUILLEZ COMMUNIQUER AVEC ÉLECTIONS CANADA :

TÉLÉPHONE :

1 800 INFO-VOTE (1 800 463-6868)

SIÈGE WEB :

www.elections.ca

© ÉLECTIONS CANADA 2001

ISSN 1486-3538

EC 91822

TOUTS DROITS RÉSERVÉS

IMPRIMÉ AU CANADA



# Perspectives ÉLECTORALES

VOL. 3 • N° 1 • JANVIER 2001

**Elections Canada**

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

UN MAGAZINE PUBLIÉ PAR ÉLECTIONS CANADA AFIN DE PROMOUVOIR L'EXCELLENCE ET LE LEADERSHIP EN MATIÈRE ÉLECTORALE

## La participation au processus électoral

L'engagement des  
femmes, des jeunes  
et des groupes  
ethnoculturels

Louise McKinney :  
première femme élue  
à une législature de  
l'Empire britannique





CAL  
EO  
-E43

VOL. 4 • NO. 1 • MAY 2002

**Elections Canada**

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

Government  
Publication

# ELECTORAL Insight

A MAGAZINE PRODUCED BY ELECTIONS CANADA TO PROMOTE EXCELLENCE AND LEADERSHIP IN ELECTORAL MATTERS

## Reform of Election Financing: Canada, Great Britain and the United States

The Next Readjustment  
of Federal Electoral  
Boundaries

A Profile of Thérèse  
Casgrain: Suffragist  
and First Female  
Party Leader





# Contents

VOL. 4 • NO. 1 • MAY 2002

## 1 The Chief Electoral Officer's Message

## 2 Reform of Election Financing

### 2 Election Financing in Canada

Tim Mowrey and Alain Pelletier

Many reforms have been made at the federal, provincial and territorial levels, but more accountability and transparency is still needed

### 9 Soft Money, Issue Advocacy and the U.S. Campaign Finance Law

Richard Briffault

As campaign costs rise dramatically, Congress passes new legislation addressing unregulated donations and the definition of election-related spending

### 15 The British Political Parties, Elections and Referendums Act

Guy Lachapelle and Céline Roehrig

After a long history of very few rules, Britain's new Act puts stricter controls on some financial donations and their influence, and imposes limits on expenditures

## 22 Readjustment of Federal Electoral Boundaries

Herschell Sax

It's that time again. Preparations have begun for the next round of changes resulting from the 2001 census

## 26 Choice of an Electoral System

Marc Chénier

An update on challenges to Canada's first-past-the-post system

## 30 Thérèse Casgrain: Suffragist, First Female Party Leader, and Senator

Wayne Brown

She led the campaign to get Quebec women the right to vote and became the first woman elected leader of a political party in Canada

## 35 Electoral News in Brief

## 42 Electoral Facts

Wayne Brown and Alain Lalonde

A look at what the parties, candidates and third parties could and did spend in the 2000 and 1997 federal elections

*Electoral Insight* is prepared by Elections Canada and is published biannually. *Electoral Insight* is intended for those interested in electoral and related matters, including parliamentarians, officials of international and domestic electoral management bodies, election officers and academics. The opinions expressed are those of the authors; they do not necessarily reflect those of the Chief Electoral Officer of Canada.

Submissions of articles and photos that might be of interest to *Electoral Insight* readers are welcome, although publication cannot be guaranteed. If used, submissions will be edited for length and clarity as necessary.

Please address all contributions and letters to the Editor, *Electoral Insight*, Elections Canada, 257 Slater St., Ottawa, Canada K1A 0M6.

#### EDITORS

WAYNE BROWN

ALAIN PELLETIER

#### EDITORIAL COMMITTEE

WAYNE BROWN

MARC CHÉNIER

ANDRÉ CYR

FRANCE DEMIANENKO

ERIK LAIROT

KAREN LEVESQUE

ANDRÉ PATRY

ALAIN PELLETIER

LOUISE PINEAU

HERSCHELL SAX

#### GRAPHIC DESIGN

ACCURATE

#### PRODUCTION STAFF

INDRA ANCANS

JEAN-GUY BERGERON

PIERRE CREMER

TERESINHA DA SILVA

JEAN DESLAURIERS

GINETTE GRONDIN

MARIE-JOSÉE GUERTIN

DEBORAH KERR

CÉCILE LAMIRANDE

PIERRE LEMIEUX

LYNE MATHIEU

PAUL MORISSET

SUZANNE PAQUET-BERGERON

GENEVIÈVE RIVARD

#### FOR MORE INFORMATION, CONTACT ELECTIONS CANADA:

##### TELEPHONE:

1 800 463-6868

##### WEB SITE:

[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

© ELECTIONS CANADA 2002

ISSN 1488-3538

EC 91824

ALL RIGHTS RESERVED

PRINTED IN CANADA

### THE COVER

Eleanor Milne, Chris Fairbrother and Marcel Joannis

*The Vote* (1979-1980)

Indiana limestone, 121.9 x 182.8 cm, House of Commons, Ottawa

The base stone of *The Vote*, a sculpture on the east wall of the House of Commons chamber, shows four heads with flowing hair whose mouths shape, in song, the first syllables of Canada's national anthem, "O-Can-a-da".





Jean-Pierre Kingsley  
Chief Electoral Officer of Canada

## Reform of Election Financing

**T**ransparency is one of the most important pillars of representative democracy. It guarantees the bond of confidence between the people and its representatives.

This confidence will be more solidly established if the public's right to know about electoral financing is served and respected. Canadians have the right to know who is influencing the electoral process, or attempting to influence the electoral process, and how it is being done. While the *Canada Elections Act* already contains a number of disclosure provisions, the election financing system

used at the federal level still allows weaknesses in accountability regarding contributions to party nomination and leadership campaigns and the financial activities of local party associations.

In November 2001, I submitted to Parliament my report following the 37th general election, *Modernizing the Electoral Process*, which contains recommendations designed to reflect the needs of an increasingly mobile, informed and diverse population and to stay abreast of the new and changing realities of Canadian society. More specifically, many of the recommendations are designed to serve the public's right to know the details of election financing and to encourage a more level playing field for candidates and political parties. Some of the measures would also make the electoral process more accessible and efficient and improve the management of the administrative processes involved in conducting elections.

The recommendations are based on the work of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (1992), the lessons learned from the 1993, 1997 and 2000 general elections, and recent, broad-ranging consultation with electors, candidates, the Advisory Committee of Political Parties, returning officers and the academic community. My report also reflects the eleven years I have spent at the helm of Elections Canada and my considered reflections on the measures that are necessary to reflect the spirit of equality on which the *Canada Elections Act* is based. More information about my recommendations is presented in this edition and can also be viewed by visiting the Elections Canada Web site ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)).

Around the world, legislators have addressed the election financing issues in different ways, reflecting the values and culture of each country. This fifth edition of *Electoral Insight* reviews the election financing regulations in Canada, Great Britain and the United States, and highlights their different methods of dealing with money in elections and public confidence in the electoral process. In March, President George W. Bush signed into law comprehensive changes to the campaign finance regulations in the United States. In Great Britain, the *Political Parties, Elections and Referendums Act* came into force in February of last year to regulate election financing of political parties. In Canada, the basis of the current regime applicable for both candidates and political parties was adopted in 1974.

I trust the articles in this edition will encourage discussion. I welcome your comments and suggestions for new topics to explore. ✕

A handwritten signature in black ink that reads "Jean-Pierre Kingsley". The signature is fluid and cursive, with the first name and last name clearly distinguishable.

Jean-Pierre Kingsley

# Election Financing

## IN CANADA



**TIM MOWREY**

POLICY AND RESEARCH OFFICER,  
ELECTIONS CANADA  
AND

**ALAIN PELLETIER**

CO-EDITOR, ELECTORAL INSIGHT,  
AND ASSISTANT DIRECTOR,  
POLICY AND RESEARCH,  
ELECTIONS CANADA

### Introduction

The principles of transparency, fairness, and participation are fundamental to a modern electoral process. The history of election financing in Canada and the recent rounds of reform show a pattern of trends that cross federal, provincial, and territorial borders: trends toward electoral laws and policies that increase transparency, ensure fairness, and promote participation. Pursuit of these principles is evident in the basic features of most election financing regimes in Canada: registration of election participants; election expenses limits and limits on sources of contributions; disclosure of financial transactions; regulation of advertising, broadcasting and publication of opinion polls; and public funding of the electoral process.



## Brief History

Canada's first election financing regime was established in 1874, with the passage of the *Dominion Elections Act* (DEA). The DEA was the result of the highly publicized "Pacific Scandal" involving Prime Minister Sir John A. Macdonald and the promoters of the Canadian Pacific Railway, who were providing large campaign contributions to the federal Conservative Party in return for government favours. The DEA included provisions governing the reporting of campaign expenses and a requirement for the appointment of an official agent for each candidate.

After these modest first steps, which were largely based on the British *Corrupt Practices Act* of 1854, election financing regimes progressed slowly, and were usually subject to reform following a scandal or crisis. Further amendments were made incrementally, although no major amendments were made to the federal election financing provisions from 1920 to 1974.

The first modern election financing regime in Canada was introduced in Quebec, in 1963. In that year, the Quebec *Election Act* was amended to include expenses limits for political parties and candidates, to require candidates to have an official agent, and to introduce partial election expenses reimbursements to candidates. All these provisions were largely borrowed from the British legislation of the time. Nova Scotia followed suit with similar legislation in 1969. Saskatchewan introduced election financing legislation in 1974, followed by Ontario (1975), Alberta (1977), New Brunswick (1978), British Columbia (1979), Manitoba (1980), the Northwest Territories (1986), Prince Edward Island (1988), Newfoundland (1993), and the Yukon Territory. (Although expenses disclosure provisions were in force for the 1978 election in the Yukon, the amounts reported were so small, the sections were revoked. The first lasting introduction of election financing

provisions in the Yukon occurred in 1999.) Nunavut borrowed the *Election Act* of the Northwest Territories for its first election in 1999.

In partial response to the Quebec legislation, and also due in part to rising campaign costs, two federal committees were established between 1963 and 1970 to analyze election financing at the federal level. The Barbeau Committee (which reported in 1966) and the Chappell Committee (which reported in 1972) made extensive recommendations concerning election finance regulations. In 1974, 100 years after the first election financing legislation, Parliament passed the *Election Finances Act* (EFA), beginning the modern election financing regime at the federal level in Canada. While there have been other amendments since 1974, the election financing provisions established in the EFA remain the basis for federal election financing in Canada today.

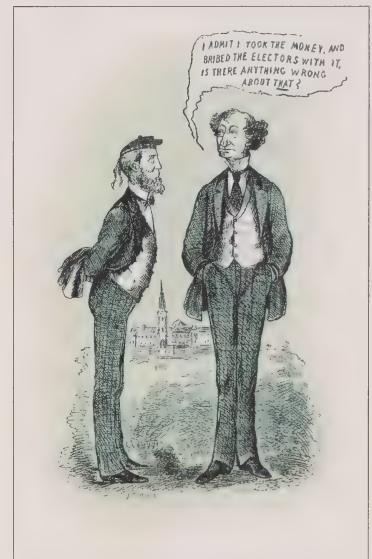
## Contemporary Context

The contemporary context for reform of election financing regulations stems from two events. First is the passing of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982. The Charter enshrined fundamental freedoms (section 2 includes freedom of speech and association) and democratic freedoms (section 3), which include the right to vote and become a candidate. Since 1982, there has been a significant increase in litigation concerning electoral and election financing issues.

Second, the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in 1992 tabled a four-volume report with over 500 recommendations and published 23 research volumes, including 5 on election financing. The Royal Commission acknowledged that the Canadian electoral system rests on the principles of transparency, fairness and participation. The Royal Commission further recognized that public confidence in the

electoral process was essential, and sought to enhance the integrity of the process by reforming election financing. Many election administrators, both federal and provincial, have built upon the Royal Commission's recommendations. For example, the Chief Electoral Officer of Manitoba referenced the Royal Commission when making recommendations to the Legislative Assembly in 1999.<sup>1</sup> Similarly, the Chief Electoral Officer of Canada has used the Royal Commission's report to support many of his recommendations to Parliament. For information about the Chief Electoral Officer's most recent recommendations to Parliament (2001), please refer to page 7 and to the section entitled Electoral News in Brief.

The recent trends in election financing in Canada can be tracked through the passing and amending of related statutes. Notably, the Yukon Territory introduced legislation to regulate election financing in 1999. At the federal level, a new *Canada Elections Act* was adopted in May 2000, while in Manitoba,



In the 1874 election that followed the "Pacific Scandal," Sir John A. Macdonald's Liberal-Conservatives were defeated by Alexander MacKenzie's Liberals who immediately passed the *Dominion Elections Act*, regulating some aspects of campaign finance.

significant amendments to the *Elections Finances Act* occurred in August 2000. All rounds of reform sought to increase transparency, enhance fairness and promote participation in each jurisdiction's election financing regime. The following will demonstrate the similarities and differences in election financing regimes across Canada.

## Registration

Registration of political parties is a universal characteristic of election administration across Canada, except in the Northwest Territories and Nunavut, where political parties do not exist. However, despite its universality, political party registration is a relatively new phenomenon in Canada. Federally, parties were not legally recognized until 1970, while at the provincial level, British Columbia and Newfoundland did not require parties to register until the 1980s.

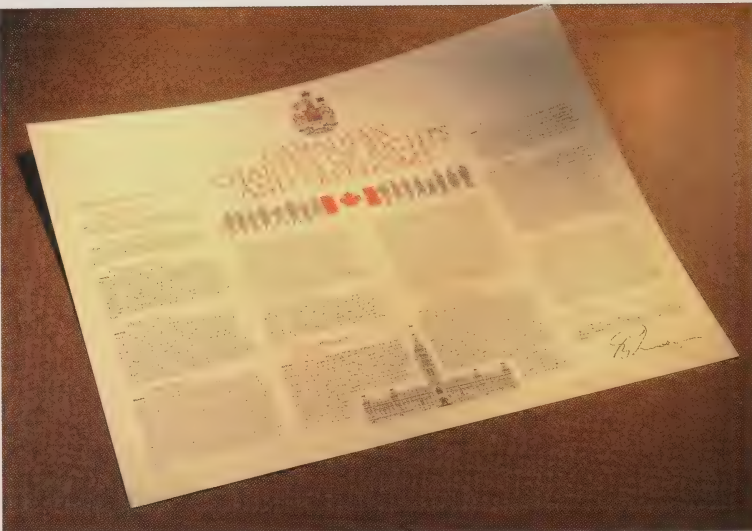
More recently, several provinces have extended the registration requirements to include local associations and, at the federal level as well as in Quebec and British Columbia, to third parties (which are individuals or organizations other than candidates or political parties). In August 2000, the Manitoba legislature considered third party registration provisions during amendments to the *Elections Finances Act*, but did not proclaim those sections of the bill to be in force.

## Election Expenses

The definition of election expenses varies from one jurisdiction to another. However,



The goal of election expenses limits is to reduce the ability of wealthy interests to unduly influence or dominate the electoral process.



it typically includes all costs incurred to promote or oppose the election of a candidate or a political party. In many jurisdictions in Canada, both direct and indirect expenses are covered, but at the federal level and in the Yukon Territory, the Northwest Territories and Nunavut only direct expenses are covered. Usually, the personal expenses of a candidate are not included in this definition. Most jurisdictions impose a spending limit based on the number of electors in the electoral district where the candidate is running, or the combined electoral districts where the political party is running candidates.

Only Saskatchewan sets a fixed election expenses limit for political parties during a general election.<sup>2</sup>

The goal of election expenses limits is to reduce the ability of wealthy interests to unduly influence or dominate the electoral process. As noted, the first government in

Canada to introduce limits on election spending was Quebec, in 1963. Most other provinces have followed this lead, except for Alberta, and the Yukon Territory, which do not impose spending limits on either political parties or candidates. The government of the Yukon did not consider spending limits necessary during the 1999 round of electoral reform in that territory.

Despite these two exceptions, there has been a marked trend toward imposing spending limits on political parties and candidates since 1963. Newfoundland (1993) and British Columbia (1995) were the most recent provinces to follow this trend. There has also been a trend toward the extension of spending limits to cover a broader spectrum of expenses. At one time, for example, Ontario and Manitoba only regulated election advertising expenses, but have since moved to limit election expenses. Support from the electorate for spending limits is high. The 2000 Canadian Election Study showed that 93 percent of respondents supported spending limits for candidates and political parties.

## Contributions

All jurisdictions across Canada impose some regulations on the solicitation and receipt

of contributions by political parties and candidates. Most jurisdictions restrict the source of campaign contributions, and some limit the amount that may be contributed.

In terms of controlling the source of contributions, Newfoundland and Labrador is the least restrictive, limiting only the amount that recipients may accept as anonymous contributions. Most restrictive are Quebec and Manitoba, which only permit electors (Quebec)<sup>3</sup> or individuals (Manitoba) to contribute to candidates and political parties. Quebec has restricted contributions in this way since 1977, while in Manitoba this provision was introduced in the August 2000 legislative amendments to the *Elections Finances Act*.

Five provinces limit the amount that a person or organization may donate to a political party, candidate, or local association during a year or an election (New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, and Alberta).

Ontario was the first to legislate in this area in 1975.<sup>4</sup> Again, the province to legislate most recently in this area is Manitoba. Prior to the August 2000 amendments to the *Manitoba Elections Finances Act*, no limits were imposed on contribution amounts. In the 2000 Canadian Election Study, nearly two thirds of respondents agreed that contribution amounts should be limited.

## Disclosure

To ensure transparency and compliance in election financing, all jurisdictions require candidates and political parties to submit reports of their contributions and expenses to the Chief Electoral Officer (or Commission on Election Financing, in New Brunswick) within a prescribed time limit. Disclosure has been an aspect of election financing provisions since 1874, when it was thought that disclosing how and where campaign funds were spent would be enough to prevent any

corruption and satisfy the public's right to know who is funding the activities of political parties and candidates. Nearly all election financing legislation across Canadian jurisdictions has included disclosure requirements.

Although disclosure requirements have expanded over time, there are several gaps in the disclosure requirements of most Canadian provinces and territories, as well as in the federal legislation. While candidates are required in all jurisdictions to submit an expenses and contributions report after each election, and political parties must complete an annual report and (with the exception of New Brunswick) an election report, other elements in the electoral process are currently unregulated. The financial transactions of campaigns for the leadership of registered parties, for example, are revealed for public scrutiny only in Ontario and British Columbia, while only six provinces require financial disclosure by the local associations of these parties. In addition, there are no provisions for the disclosure of contributions to members of the House of Commons or members of the Legislative Assemblies between elections. These omissions from disclosure requirements have been called the "Black Hole"<sup>5</sup> of election financing. In the 2000 Canadian Election Study, over 94% of respondents surveyed also agreed with full disclosure of election financing.

## Advertising and Broadcasting Time

Election advertising by political parties and candidates generally falls under the definition of an election expense (see *supra*) subject to the applicable spending limits, although several jurisdictions have introduced provisions governing election advertising exclusively. For example, new provisions of Manitoba's *Elections Finances Act* limit the amount political parties and candidates may spend on advertising during an election, and these limits are included in the general election expenses limits under the Act. The amendments also

TABLE 1.1

### Provisions on Election Financing

Jurisdiction	Limits on election expenses	Limits on amount contributed during a year or an election period	Regulation of third party advertising during an election period	Blackout period	Restrictions on opinion polls
Canada	x		x	x	x
Newfoundland and Labrador	x			x	
Prince Edward Island	x				
Nova Scotia	x				
New Brunswick	x	x		x	
Quebec	x	x	x	x	
Ontario	x	x		x	
Manitoba	x	x			
Saskatchewan	x				
Alberta		x			
British Columbia	x		x	x	x
Yukon Territory					
Northwest Territories*	x	x		x	
Nunavut*	x	x		x	

Source: Adapted from the *Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview*

\* Political parties do not exist in the Northwest Territories or Nunavut.



introduced annual limits in election advertising outside the election period (\$50 000).

Advertising by individuals and organizations other than candidates or political parties is also regulated at the federal level, as well as in Quebec and British Columbia. Such advertising by these "third parties" has been the subject of intense public debate and several court challenges. In principle, regulation of third party advertising is seen as necessary to provide a level playing field for all participants in the election campaign. By some, it is seen as unfair that, while candidates and political parties must adhere to spending limits, others may actively campaign in support of or in opposition to a candidate, party, or issue without abiding by any spending rules. Others see third party regulation as wholly inconsistent with the Charter guarantees of freedom of speech and expression.

The concept of third party advertising limits first arose in 1974, with the federal *Election Expenses Act*, which banned all advertising by third parties. Subsequent court rulings and legislative amendments have struck down and resurrected federal third party advertising provisions on several occasions (see *National Citizens' Coalition* and *Somerville*). Most recently, the new *Canada Elections Act*, which received royal assent in May 2000, re-introduced spending limits for third party advertising. This was defined as all advertising messages that promote or oppose a registered political party, candidate, or issue with which a party or candidate is associated. Such advertising by a person or group was limited to \$3 000 in an electoral district and



The concept of  
third party  
advertising  
limits first arose  
in 1974, with  
the federal  
*Election Expenses  
Act*, which  
banned all  
advertising by  
third parties.

as being contrary to the Charter. In Quebec, provisions of the *Referendum Act* pertaining to third party advertising were brought



\$150 000 nationally, subject to adjustments. Further, the new *Canada Elections Act* contains obligatory expenses and contributions disclosure by third parties. In June 2001, the Alberta Court of Queen's Bench struck down the spending limits imposed on third parties, but left the disclosure requirements intact (*Harper v. Attorney General of Canada*). This decision has been appealed. The Alberta Court of Appeal heard the matter on May 9, 2002.

Similarly, British Columbia introduced provisions respecting third party election advertising in 1995 (\$5 000 in an election), but they were struck down by the British Columbia Supreme Court in 2000 (*Pacific Press v. Attorney General of British Columbia*)

before the Supreme Court of Canada in 1997 (*Libman v. Quebec*). The appellant challenged the total ban on third party advertising which was introduced in the *Election Act* in 1989, and which was applicable during a referendum. Although it ruled against the referendum provisions, the Supreme Court of Canada acknowledged that limiting the spending of third party advertisers ensured a more fair and equitable election environment, and described such limits as a "highly laudable objective, intended to ensure the fairness"<sup>6</sup> of the electoral process. The *Election Act* was amended in 1998 to impose a \$300 limit on advertising expenses of third parties. In light of these rulings, legislators must now seek a balance between freedom of speech, as guaranteed by section 2 of the *Charter of Rights and Freedoms*, and a transparent, fair and equitable election financing regime.

The provincial legislature of Manitoba attempted to find such a balance during its 2000 round of election financing reform. The proposed bill included provisions that would have limited third party election advertising expenses to \$5 000 in an election period. The bill also would have required third parties that spent more than \$500 to submit a

financial report detailing all contributions and expenses made by the third party during the election campaign. While the bill was passed in August 2000, the sections respecting third party election advertising have not been proclaimed in force.

The *Canada Elections Act* is the only legislation regulating the distribution and allocation of broadcasting time to political parties. A complex formula is applied by the Broadcasting Arbitrator to apportion a base amount of time offered to political parties for purchase. Free broadcasting time is also made available to political parties by some networks, and the allocation is determined on the pro rata of the paid time allocation. With increasing use of television and radio media, the broadcasting time controls emerged as a method of ensuring fairness in access to the means of communicating with electors. The Chief Electoral Officer of Canada and the Broadcasting Arbitrator have both recommended a review of the broadcasting scheme.<sup>7</sup>

Most jurisdictions in Canada prohibit the transmission of election advertising or broadcasting during a given period, usually polling day and the day before polling day. Federally and in British Columbia, the publication of opinion polls (which may be considered an election expense) is also subject to blackout provisions. In keeping with the theme of fairness in the electoral process, such blackout periods are designed to allow all electors to enter the polling station with approximately the same information.

### Public Funding

The amendments to the *Quebec Election Act* in 1963 included a scheme to partially reimburse candidates for election expenses if they obtained a specific percentage of the vote. Similar provisions were adopted by other jurisdictions, and now all jurisdictions except Alberta, British Columbia and the three territories reimburse candidates' election expenses. In addition, partial reimbursements of election expenses to political parties, also

based on percentage of the vote obtained, have been introduced in four provinces and at the federal level. During the 2000 federal general election, a combined total of \$7 680 358 was reimbursed to political parties. All jurisdictions except Quebec and Manitoba fully reimburse a candidate's nomination deposit if reporting requirements are met.

In Prince Edward Island, New Brunswick and Quebec, political parties are entitled to further public funding in the form of annual allowances. In these provinces, parties' annual allowances are based on the number or percentage of valid votes received in the last general election.

Broader participation in the electoral process is encouraged by tax credits for political contributions, which are available in all jurisdictions. While these tax credit schemes vary from place to place, six jurisdictions use the same maximum credit calculation (for donations of more than \$550, the credit is the lesser amount of [\$325 + 33.33% of the amount over \$550]

and \$500). These public funding provisions were introduced, starting in 1963, to promote electoral participation. For more information on jurisdictional practices with respect to public funding, see table 1.2.

### Chief Electoral Officer's Recommendations

On November 27, 2001, the Chief Electoral Officer of Canada submitted a report to the Speaker of the House of Commons containing his recommendations to improve the administration of the *Canada Elections Act*. Many of these recommendations deal with election financing provisions. The recommendations aim to enhance informed choice and elector confidence by increasing the transparency of electoral financing, and to promote fairness and participation.

The Chief Electoral Officer has recommended that limits be placed on the amounts that may be contributed to political parties, candidates, local associations and nomination contestants. The proposed limit for

TABLE 1.2				
Provisions on Public Funding				
Jurisdiction	Tax credit	Annual allowances to political parties	Reimbursement of election expenses	
			Political parties	Candidates
Canada	x		x	x
Newfoundland and Labrador	x			x
Prince Edward Island	x	x		x
Nova Scotia	x			x
New Brunswick	x	x		x
Quebec	x	x	x	x
Ontario	x		x	x
Manitoba	x		x	x
Saskatchewan	x		x	x
Alberta	x			
British Columbia	x			
Yukon Territory	x			
Northwest Territories*	x			
Nunavut*	x			

Source: Adapted from the *Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview*

\* Political parties do not exist in the Northwest Territories or Nunavut.

contributions from any one donor to each political party is \$50 000 annually, with an additional \$50 000 during the year of a general election. Contributions to nomination contestants, as well as general election and by-election candidates, would be limited to an aggregate of \$7 500 from any single donor for all contestants or candidates of one party. Another recommendation calls for specific spending limits on nomination contests.

It is also proposed that transparency in the electoral process be strengthened by extending the requirements for disclosure of contributions and expenses to political entities such as the local associations of political parties, the leadership campaigns of political parties and the campaigns of contestants for party nomination.

In addition, the Chief Electoral Officer of Canada has recommended that the reporting requirements for transfers of money from provincial political entities, and for indirect contributions through local associations and trust funds, should be strengthened.

Other recommendations include: lowering the eligibility threshold for candidates to receive a partial reimbursement of their election expenses from 15 percent to 5 percent of the valid votes cast in their electoral district; severing the allocation of free and paid broadcasting time so that a party's entitlement to free time is not dependent on its ability or intention to buy paid time; and public payment for a portion of each party's auditor fees.

**Further information about the Chief Electoral Officer's recommendations is provided on page 35.**



A number of steps remain to be taken to ensure the full transparency and fairness of the election financing regime.

## Conclusion

There has been a noticeable trend in election financing in Canada toward the pursuit of transparency, fairness, and participation. The importance of these aspects of electoral democracy has increased over the last several decades due to several factors, including increasing campaign costs, public demand, and the need for public confidence in the integrity of the electoral system. Since 1874, the election financing regime in Canada has undergone incremental improvement and reform. The modern system, begun in 1963, has seen the expansion and strengthening of election financing provisions.

A number of steps remain to be taken, however, to ensure the full transparency and fairness of the election financing regime. ✕

## ENDNOTES

1. Manitoba, Office of the Chief Electoral Officer. *1999 Annual Report*.
2. This limit is fixed at \$651 355.
3. Every person who: (1) has attained eighteen years of age; (2) is a Canadian citizen; (3) has been domiciled in Quebec for six months or, in the case of an elector outside Quebec, for twelve months; (4) is not under curatorship; and (5) is not deprived of election rights, pursuant to this Act or the Referendum Act (chapter C-64.1), is a qualified elector.
4. Ontario now limits annual contributions to a political party at \$7 500. Manitoba's annual limit is \$3 000 to a candidate, political party or local association.
5. William Stanbury. *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada* (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Research Studies, Vol. 1).

6. *Libman v. Quebec*, [1997] 3 S.C.R.

7. Canada. *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 36th General Election, 1997*.

## SOURCES

Blake, Donald. "Electoral Democracy in the Provinces," *Choices* (Institute for Research and Public Policy), Vol. 7, No. 2 (March 2001).

Canada, Canadian Study of Parliament Group. *Reforming Electoral Campaigns*, 1990.

Canada. *Modernizing the Electoral Process* (report of the Chief Electoral Officer of Canada), 2001.

Canada, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 1992, Vols. 1 & 2.

*Compendium of Election Administration in Canada, 2001* (www.elections.ca).

*Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview, 2001* (www.elections.ca).

Manitoba. *1999 Annual Report of the Chief Electoral Officer, 1999*.

Massicotte, Louis. *Legislation in Financing of Political Parties in Canada* (Ottawa: Library of Parliament, 1982).

Palda, Filip. *Election Finance Regulation in Canada: A Critical Review* (Vancouver: The Fraser Institute, 1991).

Seidle, F. Leslie. *Reforming Canadian Political Finance Regulations: Conflicting Principles and Processes* (paper prepared for presentation at the International Political Science Association XVI World Congress, Berlin, Germany, August 25, 1994).

Smith, Jennifer and Herman Bakvis. "Changing Dynamics in Election Campaign Finance: Critical Issues in Canada and the United States," *Policy Matters* (July 2000).

Stanbury, William. *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada* (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Research Studies, Vol. 1).





# Soft Money, Issue Advocacy and the U.S. Campaign Finance Law



**RICHARD BRIFFAULT**  
VICE-DEAN, COLUMBIA LAW SCHOOL

**O**n March 27, 2002, President George W. Bush signed into law the most significant and comprehensive changes in United States campaign finance regulation in more than a generation. Following almost six years of contentious debate, the *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* addresses a broad range of campaign finance issues, including fundraising on federal property, contributions by foreign nationals, limitations on contributions to federal candidates, donations to the presidential inauguration committee, electronic filing of and Internet access to federal campaign finance reports, and penalties for the violation of federal campaign finance law. However, the heart of the Act is its regulation of “soft money” and “issue advocacy” – two campaign finance practices that blossomed in the 1990s and directly undermined the effectiveness of federal campaign finance law. The Act places new restrictions on these important developments. These restrictions, in turn, have already been challenged as unconstitutional.

This article reviews the emergence of soft money and issue advocacy in the American campaign finance system, and the new legislative response. It begins by providing a summary of the *Federal Election Campaign Act* (FECA), the Watergate era law that has regulated the financing of federal election campaigns in the United States since 1974. It then explains the development and significance of soft money and issue advocacy before considering the relevant provisions of the newly adopted federal statute. Finally, it assesses how the reform law may fare in court.

## FECA's Contribution-Expenditure Squeeze

FECA requires the full disclosure of the sources of campaign money, places limits on contributions and expenditures, and offers optional public funding for presidential candidates.<sup>1</sup> In *Buckley v. Valeo*, decided in 1976, the United States Supreme Court invalidated many of FECA's spending caps, but sustained most of the rest of the Act.<sup>2</sup> The subsequent decades witnessed the emergence of a campaign finance regime marked by sharply rising campaign costs, contribution limits that have not been adjusted for inflation, and, due to the *Buckley* decision, no spending limits. The average cost of a race for the House of Representatives rose from \$73 000 in 1976 to over \$500 000 in 1998, and the average cost of a Senate race rose from \$596 000 to \$3.8 million over the same period. In 1998, there were 104 House campaigns that cost more than \$1 million. This growth in spending is not simply a reflection of general inflation. During a period in which the consumer price index rose by 176 percent, congressional general election spending rose 667 percent. Sharply rising mass media expenses and the increasing role of new and costly campaign technologies have caused election costs to rise at a far faster rate than prices generally.<sup>3</sup>

The explosion of campaign costs occurred while limits on contributions to candidates were largely frozen at the levels set by Congress in 1974. The collision between the irresistible force of rising costs and the immovable object of frozen contribution limits has made fundraising an enormous burden for nearly all candidates. The only restrictions on financial support for candidates that have risen over the last three decades are the limits on party coordinated expenditures and public funding for presidential candidates – and even these limits have been adjusted only for inflation. With campaign expenses rising at more than three times the rate of inflation, the increases in coordinated expenditures and public funding have been inadequate to candidate needs.

The combination of sharply rising costs and fixed limits on contributions led directly to the principal campaign finance phenomena of the last three decades. In the 1970s and 1980s, political action committees (PACs) emerged as critical intermediaries for raising campaign funds and channelling them to candidates. The number of PACs rose from 608 in 1974 to 4 009 just 10 years later. More than 60 percent of PACs are sponsored by business interests; another 10 percent by labour unions. Approximately one quarter of PACs are not connected to any parent organization; these unconnected PACs generally are ideological organizations. Over the last two decades, PACs have consistently provided between one quarter and one third of the total contributions received by congressional candidates.<sup>4</sup>

The contribution-expenditure squeeze also led to the increased financing role of national party committees. Individuals and PACs may make larger donations to parties than to candidates, while the coordinated expenditure provision enables party committees to provide additional support to candidates. However, increasingly, the defining feature of party participation in the campaign finance system – and one of the most significant developments in American campaign financing – has been the rise of “soft money.”

## Soft Money

The term “soft money” is in contrast to “hard money,” that is, money that complies with the dollar amount, source limitations, and reporting requirements of FECA. Contributions and expenditures that involve express support for or opposition to federal candidates must be made with hard money, but money that is arguably for some other purpose – even though it predictably and intentionally affects federal elections – is soft money, exempt from the Act's restrictions and requirements.

Soft money emerged out of the complications of political federalism. FECA regulates only federal elections, but federal and state elections typically occur concurrently, with candidates for both federal and state offices appearing on the same ballot. Political parties may undertake campaign efforts that assist their federal and state candidates simultaneously, but only spending with respect to federal candidates must satisfy FECA. Although states have their own campaign laws, many are less restrictive

than FECA, with fewer restrictions on contributions by corporations, unions, PACs, and individuals.

During the 1980s, the parties discovered ways of using soft money to cover the non-federal share of joint federal-state campaign expenses, including administrative overhead, issues research and



The explosion  
of campaign  
costs occurred  
while limits on  
contributions to  
candidates were  
largely frozen  
at the levels set  
by Congress  
in 1974



polling, computer and media facilities, voter registration, get-out-the-vote operations, and fundraising. Soft money exploded in the 1990s, accounting for as much as one third of the income of the national parties in the mid-90s and 40 percent of total national party income during the 1999–2000 election cycle. The size of soft money contributions also soared. In 1997–98, there were 390 individuals or organizations – including business corporations, labour unions, Native American tribes, and ideological groups – that gave \$100 000 or more to the soft money accounts of the national political parties.<sup>5</sup> By 1999–2000, there were over one thousand \$100 000+ soft money donors, and 50 donors of \$1 million dollars or more in soft money.<sup>6</sup> With these huge donations, soft money substantially erodes the limits on donations to parties, the curbs on corporate and union treasury funds, and the limits on the use of privately provided funds in publicly funded presidential elections.

Part of the enormous growth in soft money in the mid- and late 1990s was due to the parties' discovery that they could use soft money to pay for electioneering communications. This involved a dramatic expansion of the campaign phenomenon known as "issue advocacy."

## Issue Advocacy

When it upheld FECA, the Supreme Court emphasized the need to prevent campaign finance regulation from interfering with the

discussion of political issues and ideas. The Court construed FECA to apply only to "expenditures for communications that in express terms advocate the election or defeat of a clearly identified candidate for federal office."<sup>7</sup> Such expenditures are known in campaign finance jargon as "express advocacy"; all other political communications are called "issue advocacy," although many so-called "issue ads" do not discuss issues at all.

Influenced by a critical footnote in the *Buckley* decision, most of the lower federal courts that have considered whether a particular ad constitutes express or issue advocacy have applied the so-called "magic words" test, limiting the definition of express advocacy – and the scope of FECA regulation – to communications that literally ask voters to "vote for," "elect," "cast your ballot for," "vote against," or "defeat" a candidate. Ads that praise or criticize a candidate, but do not use the magic words, are considered to be issue ads. Thus, an ad that blasts a candidate's voting record and concludes by asking the viewer to telephone the sponsor for more information – or to call the candidate criticized – are considered not to involve express advocacy. Corporate or union treasury funds may be used to pay for such ads, and FECA's reporting requirements do not apply.<sup>8</sup> As a result, both the size and the sources of the funds that pay for issue ads may be unknown.

Issue ads were originally the province of non-party groups, particularly ideological organizations. In the 1996 election, however, both major parties deployed issue ads to tout their party's presidential candidate and denounce his opponent. This enabled them to use unlimited individual, corporate and union soft money contributions to pay for electioneering ads in the ostensibly publicly funded presidential election. In the 2000 elections, an estimated – the numbers are necessarily estimates since issue ads are not subject to FECA's reporting requirements – \$500 million was spent on issue advocacy. The two major parties accounted for one third of issue advocacy spending and for nearly two thirds of such spending in the months immediately preceding the election. Six major groups (three business groups, the AFL-CIO, the National Rifle Association, and a term limits organization) accounted for another third of total issue advocacy spending.<sup>9</sup>

## The New Campaign Finance Law

The centrepiece of the new campaign finance law is a sharp restriction on soft money. Effectively after the November 2002 Congressional elections, the national committees of the political parties, federal candidates and federal officeholders will be prohibited from raising, receiving or spending soft money. The soft money ban also applies to the "federal election activity" of state and local party committees, which is defined to include: (i) voter registration activity during the period beginning four months before a regularly scheduled



federal election and running until the election; (ii) get-out-the-vote activity conducted in connection with an election in which a candidate for federal office appears on the ballot; (iii) public communications that promote or oppose a clearly identified candidate for federal office regardless of whether the communication expressly advocates a vote for or against that candidate; and (iv) state or local party employee services in connection with a federal election.

In response to the concern that soft money has had positive effects in financing voter mobilization activity and thereby increasing the election day turnout of African-American and Latino voters, the law makes one important exception to the soft money ban. Individuals will still be allowed to donate up to \$10 000 per calendar year to state and local political parties for use on voter mobilization.

Moreover, in response to the argument that the soft money ban will make it more difficult for candidates and parties to receive the funds they need to finance their campaigns, the law raises many of the hard money limits. Specifically, the law (i) increases the limit on hard money contributions by individuals to candidates from \$1 000 to \$2 000 per candidate per election; (ii) increases from \$20 000 to \$25 000 the amount an individual can donate to a national party committee in a calendar year; (iii) increases from \$5 000 to \$10 000 the amount an individual can donate to a state or local party committee for federal election activity per calendar year; and (iv) increases the aggregate limit on individual contributions from \$25 000 to \$95 000 over a two-year election cycle, although it also separately limits the total contributions an individual can make to candidates to \$37 500 over two years. These limits will, for the first time, be indexed for inflation. The Act also contains an unusual provision relaxing the limits on contributions to Senate candidates for any candidate who is running against an opponent who spends more than a threshold amount of his own personal funds on behalf of his own campaign.

With respect to issue advocacy, the law prohibits business corporations, trade associations and labour organizations from financing what the law calls "electioneering communications." Other organizations and individuals can continue to finance electioneering communications, but any person or entity that spends in excess of \$10 000 on electioneering communications during a calendar year must file reports that disclose the identities of their principal contributors. In addition, although the law generally exempts non-for-profit corporations from the restriction on corporate electioneering communications,

it bars even non-for-profit corporations from spending more than a threshold amount on what it calls "targeted" electioneering communications; that is communications that refer to a particular legislator and are aired in the legislator's constituency.

The law makes two efforts to define "electioneering communication". The principal definition goes well beyond the current concept of express advocacy to include "any broadcast, cable or satellite communication" that refers to a clearly identified candidate for federal office and that is aired within 60 days of a general election or 30 days of a general election. The Act also provides a back-up definition, to take effect in case the primary definition is held unconstitutional, that drops the temporal component of the definition and focuses instead on whether the communication promotes or

opposes a candidate for federal office, regardless of whether it constitutes "express advocacy", and "which is also suggestive of no plausible meaning other than an exhortation to vote for or against a specific candidate". The presence of these alternatives clearly reflects legislative concern that the broader approach will not pass constitutional muster and the hope that, in that event, the narrower approach will survive a constitutional attack.

## Campaign Finance Reform and the Constitution

The new campaign finance law has already been hit with a constitutional challenge. In *Buckley v. Valeo*, the United States Supreme Court determined that campaign finance regulations bring into play the First Amendment's protections of political speech and association. The Court held that campaign finance activities may be restricted to prevent corruption or the appearance of corruption, but not to equalize the spending of candidates or to equalize the influence of different voters or groups. The Court held that contribu-

tions could be restricted, in part because contributions – which involve the transmission of money from a donor to a committee or a candidate – do not entail a direct expression of political views and are, thus, a lower order of speech, and because contributions raise the possibility of a *quid pro quo* between donor and recipient and thus the possibility of corruption or the appearance of corruption. Expenditures, by contrast, were held to be the highest form of campaign finance activity because they involve direct communications to the voters. Moreover, expenditures raised no danger of corruption. Thus, limitations on the expenditures of



...the law  
prohibits business  
corporations,  
trade associations  
and labour  
organizations  
from financing  
what the law calls  
"electioneering  
communications."

candidates and interest groups advocating the election or defeat of a candidate could not be limited – although they could be subject to reporting and disclosure. Finally, as previously noted, the Court held that to prevent campaign finance law from chilling other political activity, only the express advocacy of the election or defeat of a clearly identified candidate could be subject to regulation.

With one arguable exception, the Supreme Court has continued to adhere to the *Buckley* doctrine. The one exception involves the validation of pre-FECA restrictions on corporations. In 1990, the Court upheld a state law (which closely tracked a very old federal law) barring corporations from making any expenditures in support of or opposition to election candidates. The Court found that the “unique state-conferred” advantages that corporations enjoy, and the fact that corporate resources “have little or no correlation to the public’s support for a corporation’s political ideas,” create a danger of corruption sufficient to justify an absolute ban on the expenditure of corporate treasury funds in connection with an election for public office.<sup>10</sup> Although the case sustained a restriction on expenditures, the Court claimed to fit it within the *Buckley* paradigm by focusing on the special corruption danger it said was inherent in corporate spending.

How are the soft money and issue advocacy restrictions likely to fare in court? The soft money restrictions have a reasonable chance of survival.

In a 1996 case, four members of the Court suggested that FECA’s limitation on party coordinated expenditures is unconstitutional because party spending, including coordinated spending, presented no danger of a party corrupting its own candidates. Three members of the Court sidestepped the question, and the case was resolved on other grounds. When the issue returned to the Court in 2001, a five-member majority sustained the limitation on the theory that party-coordinated expenditures could serve as a conduit for donors to parties to channel support to candidates. The coordinated expenditure limit, thus, serves the purpose of preventing donors from using the parties to obtain *quid pro quos* from candidates. The same logic could be used to sustain limits on party soft money.

The most constitutionally vulnerable component of the new soft money restrictions is the provision limiting party electioneering communications that go beyond express advocacy. So, too, all of the new provisions dealing with electioneering communications are open to constitutional attack. *Buckley* stressed the need for a definition of election-related speech that is both clear and narrowly

drawn to prevent regulation of non-election-related speech. However, elections throughout the 1990s have repeatedly demonstrated that candidates, parties, and interest groups alike can effectively engage in electioneering communication while avoiding *Buckley*’s magic words of express advocacy. Several lower federal courts have rebuffed the FEC’s efforts to promulgate an express advocacy regulation which, like the first Shays-Meehan alternative, looked to “unmistakable and unambiguous meaning” in context, rather than literal words of express advocacy. But these courts considered themselves bound by *Buckley*’s brief attention to the issue a quarter century ago. The Supreme Court would not be so limited. Moreover, the Court in last year’s *Colorado*

*Republican* decision, as well as in a 2000 decision upholding a Missouri law limiting contributions in state elections, expressed increased concern about the ability of campaign finance law to effectively regulate campaign practices.<sup>11</sup> So, too, other Court decisions have indicated a greater willingness to sustain limitations on the campaign activities of business corporations – although those cases involved express advocacy and not the broader notion of “electioneering communications.”

The definition of election-related activities is a fundamental question for any campaign finance system. It is impossible to determine, based on prior decisions, how the United States Supreme Court will react to Congress’s effort to expand the definition and widen the scope of campaign finance regulation. What is certain is that the future of campaign finance regulation in the United States will turn on the outcome of the litigation.



...all of the  
new provisions  
dealing with  
electioneering  
communications  
are open to  
constitutional  
attack.

## The Future of Campaign Finance Law

The new restrictions on soft money and issue advocacy are not a panacea for the American political system. These reforms do nothing to address the crushing burdens of fundraising, the financial advantages enjoyed by incumbents, and the dominant role played by wealthy individuals and organized interests in the campaign finance system. Nevertheless, addressing soft money and issue advocacy is an important first step for reform. The new law defends the FECA disclosure requirements, contribution limitations, and public funding provisions already on the books and it vindicates the integrity of the federal campaign finance system. Whether the new law will pass constitutional muster, however, remains to be seen. ✕

## ENDNOTES

1. 2 U.S.C. §§431-455. The provisions for public funding for presidential candidates are technically separate from the *Federal Election Campaign Act* and are found in the *Presidential Campaign Fund Act*, 26 U.S.C. §§9001-9012, and the *Presidential Primary Matching Account Act*, 26 U.S.C. 9031-9042. This article will use the acronym FECA to refer to both the *Federal Election Campaign Act* and the presidential public funding legislation.
2. 424 U.S. 1 (1976). In addition to striking down the expenditure limits, *Buckley* also held that FECA's provision enabling Congress to appoint some members of the new Federal Election Commission (FEC) was unconstitutional. Congress responded in 1976 by providing for a new FEC composed of six members appointed by the President, subject to the advice and consent of the Senate.
3. Association of the Bar of the City of New York, *Dollars and Democracy*, 58-59 (2000).
4. *Ibid.* at 61-65.
5. Richard Briffault, "Political Parties and Campaign Finance Reform," 100 *Colum. L. Rev.* 630-31 (2000).
6. "Top Soft Money Donors: 2000 Election Cycle," <http://www.opensecrets.org/parties/aspssofttop.asp?txtCycle=2000>
7. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. at 44.
8. See generally Richard Briffault, "Issue Advocacy: Redrawing the Elections/Politics Line," 77 *Tex. L. Rev.* 1751 (1999).
9. Annenberg Public Policy Center, *Issue Advertising in the 1999-2000 Election Cycle*.
10. *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652, 659-61 (1990). *Austin* applies only to expenditures in connection with an election for office. Corporate expenditures in connection with a referendum election may not be restricted. See *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978). In addition, contributions and expenditures by entities that are corporate in form but are created for political or ideological purposes and do not receive funds from business activities are constitutionally protected. See *FEC v. Massachusetts Citizens for Life*, 479 U.S. 238 (1986).
11. See Richard Briffault, "Nixon v. Shrink Missouri Government PAC: The Beginning of the End of the Buckley Era?" 85 *Minn. L. Rev.* 1729 (2001).





# THE British *Political Parties, Elections and Referendums Act*

GUY LACHAPELLE  
PROFESSOR, AND

CÉLINE ROEHRIG  
RESEARCHER, POLITICAL SCIENCE DEPARTMENT,  
CONCORDIA UNIVERSITY



In our societies, political parties are one of the principal means through which citizens participate in democratic life. As declared by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in May 2001,<sup>1</sup> political parties require resources and money to play this role appropriately in today's context and, in particular, to showcase their ideas in the media and present them to the public. However, it is necessary to establish some rules for party financing, to restore public confidence in the parties. We must also prevent financial contributions to parties from becoming another way for lobby groups to exert influence over elected officials and their decisions. In addition, we must guarantee equality of chances among the various parties, and regulate access to the information media, for otherwise the costs of political advertising and marketing could quickly become uncontrollable.

Somewhat surprisingly for a country that has made a major contribution to ongoing research on electoral behaviour, until the beginning of last year Great Britain had few rules to control spending by political parties during an election or referendum period. The main legislation on the subject, the *Representation of the People Act 1883*, confined itself to candidates' sources of financing in an electoral period and had no specific provisions covering third-party spending. The law was largely modelled on an 1883 statute and imposed no limits on spending during an electoral period. And for many years, Great Britain saw steady growth in party spending.

At a time when a good many Western democracies had already passed legislation on the subject, Great Britain undertook to remedy the situation, especially since the amounts spent by political parties during elections varied significantly. The Conservative Party had large reserves at its disposal; those of the Labour Party were more modest. Consequently, members of Parliament acknowledged that certain parties had substantially more financial resources available to them than others, and hence were inclined to spend more freely during election campaigns. Members of Parliament, in effect, recognized the fact that parties with above-average monetary and non-monetary resources probably had better chances of winning elections. The new *Political Parties, Elections and Referendums Act* thus has three specific objectives: 1) ensure reasonable financing for party operations;

2) limit donations from inappropriate sources; and 3) contribute to equality of opportunity for the various parties.



... Great Britain undertook to remedy the situation, especially since the amounts spent by political parties during elections varied significantly.

democracies in this area, particularly current legislation in Germany, Canada, the United States and Sweden. In its November 1998 report, after extensive public consultations,

## The Committee on Standards in Public Life

The first step toward passage of the new Act was the creation in 1997 of the Committee on Standards in Public Life, chaired by Lord Neill. The mandate and objectives of the Neill Committee were thought-provoking. They were to review the British legislation with the goal of controlling and reforming the existing financing systems, to ensure that parties become more responsible and transparent to those they represent, and to prevent a situation where electors' votes are inevitably cast for the parties with the biggest budgets. The Committee drew from the experience of other Western

the Committee recommended limiting party expenditures during an electoral period,<sup>2</sup> including additional amounts received by the candidates themselves. It also proposed a series of changes to make the new provisions of the Act conform to those already in effect at the constituency level. The recommendations of the Neill Committee culminated in the new *Political Parties, Elections and Referendums Act*,<sup>3</sup> which came into effect on February 16, 2001.

## Principles of the new Act

### THE ELECTORAL COMMISSION

This Act affects many players in society and has many implications, especially for political parties. It provided for the establishment of an independent and impartial electoral commission,<sup>4</sup> which occurred on November 30, 2000. The House of Commons approved the nominations of the Commission's six members on January 10, 2001. The Commission, chaired by Sam Younger with Chief Executive Roger Creedon, is mandated to ensure a balance between public and private funding. It controls money collected by registered political parties and their expenditures during parliamentary or other elections.<sup>5</sup> Further, it establishes mechanisms for greater transparency in their accounting, audits their accounts and, if required, takes action against individuals or companies suspected of violating the law.





The main idea behind the creation of an electoral commission is that it is not possible to set limits on political parties' donations and expenditures unless there is an enforcement system. As envisaged by the *Political Parties, Elections and Referendums Act*, the Commission will also have to report on the conduct of any election or referendum held in the U.K. and advise the Government on any changes that it should make to the Act.<sup>6</sup> This Commission will also have substantial powers to inspect the transactions of political parties and third parties during elections and referendums. The Commission, which started its work in early 2001,<sup>7</sup> is made up of six members, of which only the Chairman is full-time. The rules governing party financing in an electoral period have been in effect since last February 16. In the months ahead, the Commission, which must be totally independent of Government, will have to devote efforts not only to its mandate, but also to modernizing the British electoral system, raising public awareness of the democratic process and encouraging the public to participate in future elections. Furthermore, it will ultimately be required to amalgamate a number of duplicated functions under the supervision of a single, non-partisan organization. It should be noted that its budget, although not controlled by any department, will be approved by the House of Commons. One matter remains to be reviewed: while this Commission is supposed to be accountable for its activities to Parliament, to prevent those activities from being influenced by the government of the day, its activities are nevertheless controlled by the Speaker's Committee, which consists of influential political figures who are Government members.

## CONTROL OF DONATIONS

No one would deny that the British political parties require considerable financial resources to develop their visibility and attract support for their ideas among citizens. While there is no question that the parties require adequate

**TABLE 1**

### Comparison of expenditures permitted for parties and candidates under British and Canadian electoral legislation

#### Great Britain<sup>17</sup>

Election expenditures based on number of constituencies contested.

Foreign contributions to candidates and parties strictly regulated. Only contributions from European companies and/or companies whose main place of business is Great Britain may be used to finance a party or candidate.

The source, name and address of any company or individual making a donation of £5 000 or more (no requirement to disclose the amount donated) to a party or candidate, as well as the date of receipt of the donation, must be disclosed. All amounts of £200 or more must be entered in the accounts.

There is a tradition of neutrality and independence for the press and electronic media. Paid political broadcasts are prohibited, though free political broadcasts are permitted.

No tax credit for small donations.

#### Canada<sup>18</sup>

Election expenditures based on number of registered voters and electoral districts contested.

Foreign contributions to candidates and parties (from a foreign company or association not carrying on business in Canada, a union that does not hold bargaining rights in Canada, a state or agent of a foreign state, or individual who is neither a Canadian nor a permanent resident) are prohibited.

The source, name and address of any company, individual or other contributor donating more than \$200 to a party or candidate must be disclosed.

Media not required to be either neutral or independent.

Maximum tax credit of \$500 for any annual contribution of \$1 075 or more.

funds to carry out their functions and finance their activities, as well as their election campaigns, it is also a priority for the *Political Parties, Elections and Referendums Act* to regulate private donations and party expenditures, particularly those related to the media. This is chiefly due to the fear of a good many citizens in Great Britain and elsewhere that the media are losing their independence with respect to political parties. The new Act makes it possible to combat "party corruption" and encourages greater balance between public and private funding.

The Act places stricter controls on the amount and source of contributions to political parties, to prevent them from relying almost exclusively on individual private donors. It has become clear that membership dues in recent years – the most democratic and least controversial form of party contribution – now represent only a tiny portion of the financial resources of political parties.<sup>8</sup> This is partly because a good many citizens are unhappy with the

actions of the parties they have supported in the past. For this reason, donations have become a significant source of revenue for British political parties – hence the urgency of the need for mechanisms to prevent individuals or companies from influencing the political scene through the funds they bestow upon these parties. This will help guarantee a level playing field for all political parties.

The *Political Parties, Elections and Referendums Act* prohibits political parties from accepting any donation of £5 000 or more from foreign sources. Furthermore, any anonymous donation must be refused, as well as any donation from an individual or company<sup>9</sup> that does not qualify as an eligible donor.<sup>10</sup> Finally, any company that decides to donate money or effect a sponsorship, loan or any other transaction at a rate favourable to a party must receive prior approval from its shareholders. If the directors should fail to do so, they are personally responsible for paying



compensation or damages if the unauthorized funding should prove prejudicial to the company in question. Finally, any monetary or non-monetary funding collected so as to conceal the identity of the donor will be considered fraudulent and subject to penalties under the Act.

The Act also provides for the annual disclosure of citizens' donations<sup>11</sup> to political parties in amounts greater than £5 000 at the national level or £1 000 at the constituency level, including donations in kind.<sup>12</sup> In addition, the use of blind trusts to finance political parties through party leaders, members of Parliament or parliamentary candidates is prohibited. Political parties must submit their accounts to the public through the Electoral Commission. Responsibility for having accepted financing from an unauthorized source falls upon the party that benefited from the financing. Parties will have to satisfy themselves that donors, individuals or companies meet the conditions required to finance their activities.

However, there is one major change to be noted. Direct funding received by British political parties (that is, "Short money"<sup>13</sup> and "Cranborne money"<sup>14</sup>) to support their parliamentary functions will be increased, to encourage parties to depend less on a small number of sizeable donations, generally from large corporations. The direct funding provides for the research assistance needs of the Cabinet and shadow cabinet and supports the Leader of the Opposition, his or her chief of staff, and staff. The parties in power and in opposition will also have access to the Policy Development Fund and may continue to benefit from the free broadcast of certain

TABLE 2

### Comparison of financing of the main political parties during the last British general elections held on June 7, 2001

	Conservative Party	Labour Party
Total financing	£1.5 million + donation of £5 million from Sir Paul Getty	£2 million, including £1.1 million from trade unions
"Short money"	£ 295 159 in public funds	
Other major contributions	£200 000 from Robert Fleming Holding Ltd. £29 000 from the Carlton Club £25 000 from Mike Batt, the musical composer used for the Tory campaign £22 474 from the president of Dixons £10 000 from the Tower Casino group	£500 000 from the electricians' union, the AEEU £400 000 from Usdaw £335 125 from the GMB union £125 000 from the president of Ispat International £100 000 from Christopher Ondaatje, the supermarket giant £100 000 from Martin Slowe Estates Ltd. £28 150 from the RMT union £20 000 from the Granada group £12 000 from Tim Waterstone, president of the HMV group



**Political parties  
must submit  
their accounts  
to the public  
through the  
Electoral  
Commission.**

programs and free flying time. One interesting aspect of the Act concerns the provisions adopted by the Neill Committee on the advertising expenses of these parties (print publication, production and broadcasting of partisan programming, posters, etc.). The Government and the Neill Committee agreed to maintain the ban on the broadcast of paid political programming on radio and television. The new Act also applies to the new electronic media. It therefore reinforces the importance of the political neutrality of the media in the U.K.

### CONTROL OF EXPENDITURES

While no one can deny the importance of funding sources for political parties, the

*Political Parties, Elections and Referendums Act* could not fail to pay particular attention to the ways in which money is spent during an election or referendum period. It has, therefore, set limits on authorized expenditures during election campaigns, for otherwise parties would be constantly driven to intensify their fundraising.

The Act adopts a number of provisions for limiting the rapid growth in spending that has characterized the last four general elections in the U.K. For example, it imposes limits on candidates' expenditures in their respective constituencies, but also on the parties' expenditures at the national level during an election campaign.<sup>15</sup> The crucial concept implicit here is that the fewer disparities there are in the spending of the various parties, the fairer the election will be. The imposition of spending limits on British political parties will thus serve to deal with electoral corruption and prevent certain parties with sizeable financial

resources (such as the Labour Party, the Liberal Democrats or the Conservative Party) from inevitably winning the majority of seats in legislative elections. These measures should also help prevent certain parties from spending exorbitant amounts, thereby obliging their competitors to solicit ever more funding from wealthy individuals or large corporations who are "buying" influence. The new Act should also put a stop to any repetition of the undisclosed donation of gifts to political parties that was seen when John Major was leader of the Conservatives.

The Act should, therefore, curb the power of any party to "buy" votes during elections thanks to the size of its budget. The objective is, in fact, to ensure that the financing of political parties is totally transparent. To that end, all parties will have to keep strict records of all receipts and expenditures, which must be submitted at least once a year to the Electoral Commission. The Commission will audit the accounts and, if necessary, make them public. It will also institute deterrent penalties and publish the identity of donors whose financial assistance exceeds a certain limit. Once the Electoral Commission has sufficient proof that a party has exceeded its spending limit, it will refer the matter to the courts for an order of confiscation of the donations in question. The confiscated monies will be deposited in the consolidated fund. All other persons who knowingly ignore the rules on the origin of donations will be liable to criminal prosecution and the case will be referred to the police, who will take the necessary action.

With regard to the extending of tax advantages for donations or membership dues, the British Government rejected proposals for the adoption of tax relief of up to £500, as proposed by the Committee on Standards in Public Life. The Government's argument was that the state should not

intervene in any way, and that this type of mechanism, which indirectly encourages more substantial private financing (since such provisions make citizens more inclined to donate money to parties), is contrary to the British approach.

### Guiding principles of the new Act with respect to referendums

The *Political Parties, Elections and Referendums Act* raises for the first time the issue of the financing of political parties during referendum periods. The Act guarantees that no political party, whether in power or not, can be favoured during the holding of a referendum. It also addresses the issues of whether the government of the day should play a promotional role in the campaign, whether citizens should be authorized to finance groups participating in the campaign and, where applicable, whether limits should be set on the financing of their campaigns and how those limits should be calculated.

As to party financing during referendum periods, the recommendations of the Neill Committee were based on the conviction that both sides of a referendum campaign must have the same opportunities to present their views to the public. Secondly, the Committee wanted to ensure that referendum campaigns could not be biased by the intervention of the Government. Similarly, the Neill Committee suggested a series of changes designed to limit the spending of parties and other organizations participating in these referendums so as to

prevent some parties from getting more public attention than others because of their more ample resources. Hitherto, the main referendums held in Britain were subject to a variety of parliamentary measures, since no legislation existed on the subject.

The *Political Parties, Elections and*

*Referendums Act*, therefore, provides for greater transparency in the financing of referendum campaigns and proposes much the same rules as apply to the financing of political parties during elections, as explained earlier.<sup>16</sup> The Act requires organizations and individuals participating in a referendum campaign to disclose all donations of £5000 or more, and prohibits acceptance of any donation from an unauthorized source. No individual or entity may donate more than £10000 for a referendum campaign. The Act further imposes a limit of £5 million for each of the

two groups in such a campaign. When an individual or authorized party receives £250 000 or more during a referendum period, that person or party must prepare an expenditure report.

Secondly, the Act prescribes that the party in power and members of the Government may obviously present their arguments as they see fit, but may not use taxpayers' money or the machinery of government to promote their ideas. Finally, the Act forbids the government of the day from publishing any document pertaining to the referendum within the period starting 28 days before the vote. These measures will help prevent the Government from using large sums of taxpayer money to influence citizens.



The Act should, therefore, curb the power of any party to "buy" votes during elections thanks to the size of its budget.

## Conclusion

The new *Political Parties, Elections and Referendums Act* can be expected to have a major impact on how companies, unions, lobby groups and foreign interests are able to affect the results of general elections and, ultimately, government decisions. It will help prevent elections from being almost exclusively influenced by large amounts of cash from individual companies or interests, particularly foreign ones. It will enable the parties engaged in the election campaign to compete in a political arena that is more fair and equitable by virtue of the very fact that they will have to win support from an electoral base that is more diverse than ever before.

With the passage of the *Political Parties, Elections and Referendums Act*, the United Kingdom joins other European countries that have legislated on party financing during electoral or referendum periods. ❧

## ENDNOTES

1. Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Financing of Political Parties*, Report of the Political Affairs Committee, Document 9077, 4 May 2001: [http://stars.coe.fr/doc/doc01/EDOC9077.htm#\\_ftnref78](http://stars.coe.fr/doc/doc01/EDOC9077.htm#_ftnref78).
2. This amount was recently set at nearly £20 million per year by the government for any party with a candidate standing in every constituency of the United Kingdom. Otherwise, the amount is £30 000 per contested constituency.
3. The content of this Act is similar to that of the *Canada Elections Act*, which is designed to (1) limit the expenditures of candidates and parties in an election period; (2) control contributions – and their amounts – made by companies and individuals; (3) control the publication and posting of advertising in an election campaign; and (4) control the amounts spent by parties during a fiscal year and the amounts and origin of contributions to them.
4. The activities of the Electoral Commission will be controlled by the Speaker of the House of Commons, the Home Secretary, the Minister for Local Government, the Chairman of the Home Affairs Select Committee and five members of the House of Commons designated by the Speaker of the House (the Speaker's Committee). These officials will oversee the exercise of the Electoral Commission's functions and approve its budget and a comprehensive five-year plan. The Electoral Commission and Speaker's Committee will be annually accountable for their work to the House of Commons.
5. The authority of the Electoral Commission extends to control of election expenditures not only during British legislative elections, but also European Parliamentary elections, Scottish parliamentary general elections, National Assembly for Wales ordinary elections or Northern Ireland Assembly general elections.
6. Other commissions of this type exist in certain Commonwealth countries. For example, Australia has an electoral commission, which offers independent services to electors and encourages them to take part in elections.
7. This Commission is entirely independent from Government, and directly accountable to Parliament. In effect, the Commission's goal is to ensure a certain transparency in political parties' financing. As was the case in Canada at the time of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing chaired by Pierre Lortie, growth in election expenses remains at the heart of the new British Commission's concerns.
8. The dues collected by the British Labour Party represented only about 25% of its total annual receipts in 1997, compared with over 50% in 1992 (Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, 1998, Vol. 1 (Cm 4057-I), p. 30).
9. By an eligible individual or company is meant: individuals registered in electoral registers in the United Kingdom; companies registered in the United Kingdom or other countries of the European Union, provided they carry on business in the United Kingdom; registered political parties; trade unions, friendly societies, and any other unincorporated association that carries on business or other activities in the U.K. and whose main office is there (section 48(2) of the *Political Parties, Elections and Referendums Bill*).
10. The new British Act is much more "tolerant" in this regard than legislation adopted in the United States, Canada and most European countries, in that in those countries foreign donations are inevitably prohibited. Studies done in the early nineties in Great Britain have shown that the largest donations have come, not from companies incorporated in Great Britain, or even expatriates living outside the country, but from heads of major foreign corporations. This no doubt explains the British approach on this subject.
11. It should be noted that there are major differences of judgment among the countries that have such legislation about the limit of the amounts that must be disclosed. Canada appears to be the country with the smallest limit, followed by the United States, Greece, Italy, France and lastly Germany (Martin Linton, *Money and Votes*, p. 80). France, for example, has capped permissible donations at 50 000 French francs per year per donor and at 30 000 francs for electoral campaigns; the cap in Belgium is 20 000 Belgian francs per year per donor for any one party and a maximum of 80 000 francs for all parties; in Spain, 10 million pesetas per year per donor. It should be noted, however, that many European countries still have no legislation limiting donations to political parties, among them Austria, Switzerland, the Netherlands, the Czech Republic and Denmark.
12. The term "donation" has been specifically defined as including any gift, whether of money or property; any fee paid for membership in or affiliation to a party; any money spent by a third party to pay any expenses directly or indirectly incurred by a party; any money lent to a party otherwise than on commercial terms; or any property, services or facilities for its use or benefit, and/or any type of sponsorship. However, the term excludes the advantages that already accrue to candidates in elections, such as the franking privilege for mailing their literature during legislative and European elections, use of public buildings such as schools for holding meetings, free broadcasting of certain programs, or free flight time. Yet this is relative, since the United Kingdom has traditionally been perceived as a country that is mistrustful of public financing of political parties.
13. "Short money" is a kind of indirect state assistance to parliamentary parties. This type of financing was introduced in 1975. Three quarters of the amount released in each parliamentary cycle is directed to the Opposition (Office of the Leader of the Opposition, the shadow cabinet (i.e. the counterparts of the Government ministers) and the other parties of the Opposition in the exercise of their parliamentary functions).



14. "Cranborne money" was introduced in 1996. The amount of this assistance has recently increased. See *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, The Government's proposals for legislation in response to the Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, July 1999, paragraphs 6.6 and following.
15. The new Act limits party expenditures for all types of elections in Great Britain. In brief, it limits spending by any party to £30 000 per contested constituency in the U.K. It further provides that the annual expenditures of any registered party may not exceed £793 500 in England, £108 000 in Scotland, £60 000 in Wales and £27 000 in Northern Ireland for any general parliamentary election. It also provides that expenditures of each registered party for European Parliamentary elections may not exceed £159 750 in England, £18 000 in Scotland, £11 259 in Wales, and £6 750 in Northern Ireland.
16. A good many of the Act's provisions appear to anticipate the upcoming referendum on the Euro.

17. National general election.
18. (Legislative) federal election.

## REFERENCES

Ewing, Keith. *The Funding of Political Parties in Britain*, 1987.

Ewing, Keith. *Money, Politics and Law*, 1992.

*The Monitor*. The Constitution Unit Bulletin, No. 12, September 2000, p. 7.

*The Monitor*. The Constitution Unit Bulletin, No. 14, March 2001, p. 7.

Linton, Martin. *Money and Votes*, Institute for Public Policy Research, 1994.

*Canadian Royal Commission Report on Electoral Reform*, 1992.

Speech by Peter Mandelson on electoral reform: [www.makevotescount.org.uk](http://www.makevotescount.org.uk).

Parliamentary Assembly, Council of Europe. *Financing of Political Parties*, Report of the Political Affairs Committee, Document 9077, 4 May 2001: [http://stars.coe.fr/doc/doc01/EDOC9077.htm#\\_ftnref78](http://stars.coe.fr/doc/doc01/EDOC9077.htm#_ftnref78).

Political Parties, Elections and Referendums Bill: [www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmbills/034/2000034.htm](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmbills/034/2000034.htm).

*Political Parties, Elections and Referendums Act*: [www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000041.htm](http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000041.htm).

Political Parties, Elections and Referendums Bill: [www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/1d199900/1dbills/048/2000048.htm](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/1d199900/1dbills/048/2000048.htm).

Australian Electoral Commission: [www.aec.gov.au/main.htm](http://www.aec.gov.au/main.htm).

Australian Capital Territory Electoral Commission: <http://www.elections.act.gov.au/index.html>.

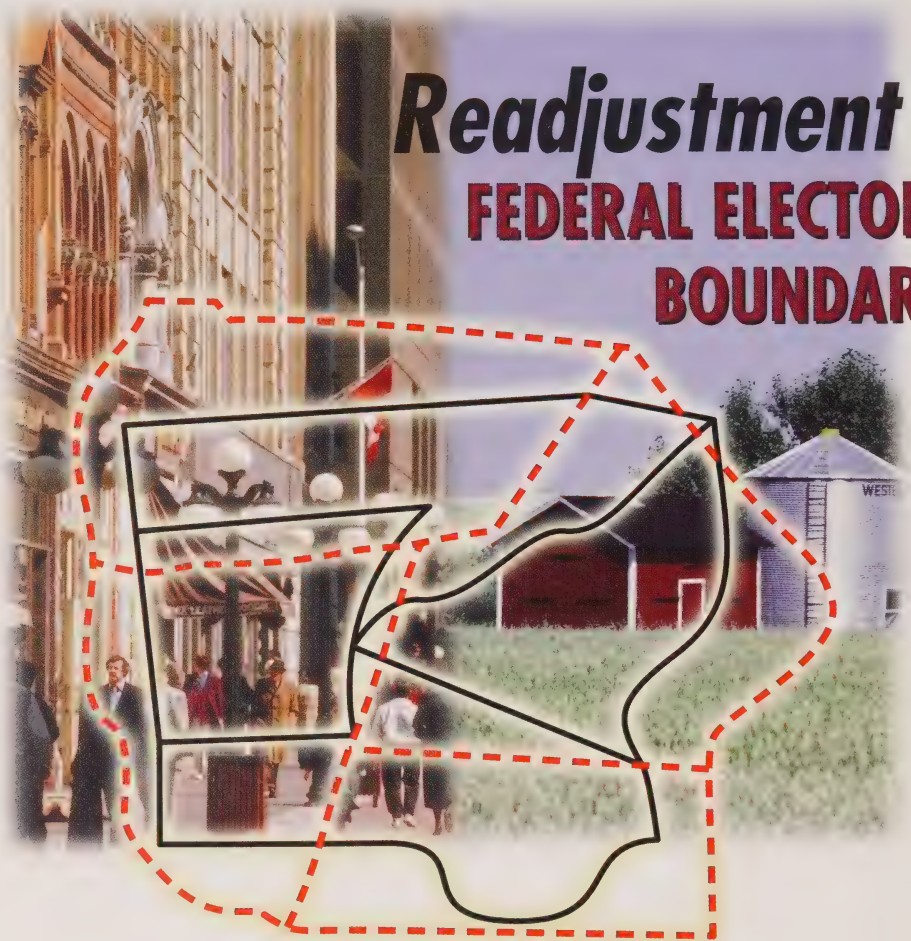
*Canada Elections Act*: [www.elections.ca](http://www.elections.ca).

Elections Canada Web site: [www.elections.ca](http://www.elections.ca).

Elections and electoral systems around the world: [www.psr.keele.ac.uk/election.htm](http://www.psr.keele.ac.uk/election.htm).

Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, 1998, Vol. 1 (Cm 4057-I), p. 30.

# Readjustment of FEDERAL ELECTORAL BOUNDARIES



**T**he process of readjusting federal electoral district boundaries to reflect changes and movements in Canada's population has begun. The readjustment (often referred to as "redistribution" and sometimes, particularly in other countries, as "redistricting") takes place, in accordance with the *Constitution Act, 1867*, after each 10-year census. This time, the process began when the Chief Electoral Officer received the 2001 census return from the Chief Statistician of Canada on March 12, 2002. The rules for carrying out this complex project are laid down in the *Electoral Boundaries Readjustment Act* (E.B.R.A.), R.S.C. 1985, c. E-3, as amended.

**HERSCHELL SAX**

ASSISTANT DIRECTOR, PARLIAMENTARY  
REPRESENTATION, ELECTIONS CANADA

To remove the process from any political interference, completely independent commissions carry out the task of readjusting electoral boundaries. Under the provisions of the E.B.R.A., Elections Canada provides a variety of professional, technical, administrative and financial services to the commissions. Each province has its own three-member boundaries commission, consisting of a judge designated by the Chief Justice of the province to head the commission, and two other members appointed by the Speaker of the House of Commons. As the Yukon, Northwest and Nunavut territories each constitute one electoral district, they do not require electoral boundaries commissions.

After a series of public hearings and not later than one year after the receipt of the certified return of the Chief Statistician, each commission issues a report outlining whatever boundary changes it considers necessary. Once objections from members of Parliament (channelled through a parliamentary committee) have been dealt with by the commissions, the Chief Electoral Officer transmits a draft representation order, based on the commission recommendations, to the Minister designated for the purposes of the E.B.R.A. The draft representation order stipulates the number of members of the House of Commons for each province and divides each province into electoral districts. It also describes the boundaries of each district and specifies its population and name. Furthermore, it is important to note that the district boundaries used for federal elections in Ontario are also adopted for use in provincial elections in Ontario.

The projected schedule for the next redistribution indicates that a new representation order could be proclaimed as early as 2003. The representation order will come into force with the first dissolution of Parliament to occur at least one year after that proclamation. Therefore, any federal general election called more than one year after the proclamation would be conducted using the boundaries and electoral district names in the new representation order. The time frame is dependent upon when the commissions complete their work and when the appropriate committee of the House of Commons completes its disposition of any objections raised.

## The Process of Readjustment

The following explains the main stages in the readjustment of federal electoral boundaries. The relevant sections of the E.B.R.A. are mentioned at each step.

### 1. ALLOCATION OF SEATS E.B.R.A., SECTIONS 13 AND 14

The redistribution process begins after each 10-year census, when the Chief Statistician of Canada sends the certified census return to the Chief Electoral Officer of Canada and the Minister designated for the purposes of the E.B.R.A. The return gives population data for each province, broken down by electoral districts and enumeration areas.

## The Representation Formula

The calculation for apportioning seats to the provinces (in accordance with the *Constitution Act, 1867*) is carried out in four steps:

### 1 ALLOCATION TO THE TERRITORIES

Starting with the 282 seats that the House of Commons of Canada had in 1985, when the formula was last amended, three seats are allocated to the territories, leaving 279 seats. This number is used to calculate the electoral quotient.

### 2 CALCULATING THE ELECTORAL QUOTIENT

The total population of the 10 provinces is divided by 279 (the number obtained after allocating seats to the territories) to obtain the electoral quotient, which is used to determine the number of seats for each province.

### 3 DISTRIBUTING THE SEATS TO EACH PROVINCE

The theoretical number of seats to be allocated to each province in the House of Commons is calculated by dividing the total population of each province by the quotient obtained in step 2. If the result leaves a remainder higher than 0.50, the number of seats is rounded up to the next whole number.

### 4 ADJUSTMENTS

After the theoretical number of seats per province is obtained, adjustments are made in a process referred to as applying the "senatorial clause" and "grandfather clause".

The senatorial clause guarantees that no province will have fewer seats in the House of Commons than it has in the Senate. The grandfather clause guarantees that no province will have fewer seats than it received in 1976 (or had during the 33rd Parliament, when the *Representation Act, 1985* was passed).

Using the census information and the formula in sections 51 and 51A of the *Constitution Act, 1867*, the Chief Electoral Officer calculates the number of seats to be allocated to each province and publishes the results in the *Canada Gazette*.

### 2. ESTABLISHMENT OF COMMISSIONS E.B.R.A., SECTIONS 3-6, 13, 15 AND 20

Within 60 days from the time that the Chief Statistician of Canada supplies the population data to the Government and to the Chief Electoral Officer, the 10 electoral boundaries commissions must be established and charged with fixing the boundaries of new electoral districts.



The chairs of the boundaries commissions for each province are selected by the Chief Justice of each province and the other two members are chosen and appointed by the Speaker of the House of Commons. The commissions are officially established by the Governor in Council (Cabinet).

After receiving maps and documentation on the relevant population data from the most recent decennial census from the Chief Electoral Officer of Canada, the commissions have one year to make proposals, hold public hearings and finalize their reports. From the guidelines in the E.B.R.A., it is evident that the readjustment exercise is not simply a mathematical computation, but rather a delicate balancing act that must take into account human interests as well as geographic characteristics.

The commissions are charged with dividing the province assigned to them into a specified number of electoral districts. The population of each electoral district is to correspond "as close[ly] as [is] reasonably possible" (s.15 E.B.R.A) to a predetermined average

or quotient obtained by dividing the total population of the province by the number of electoral districts to be created in that province, as calculated by the Chief Electoral Officer at the beginning of the process. But, in fixing the electoral district boundaries, they must take into consideration "the community of interest or community of identity in or the historical pattern of an electoral district ... and a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions ...."

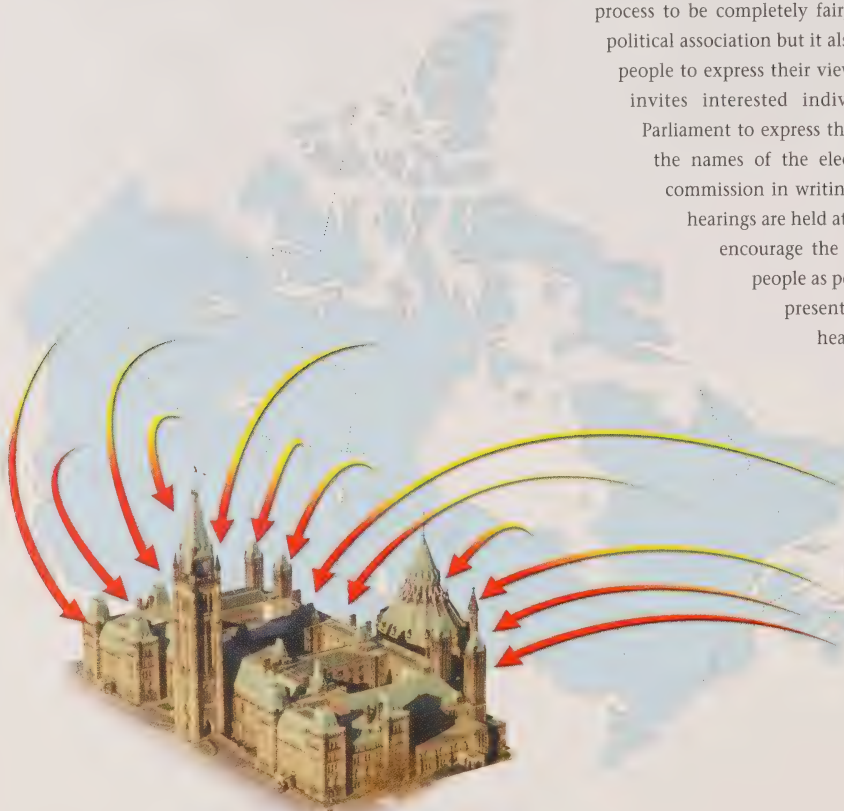
To accommodate these human and geographic factors, the commissions are allowed to deviate from the average population figure when setting their boundaries. While generally restricted to a tolerance of 25 percent either way, a commission may exceed this limit "in circumstances viewed by the commission as being extraordinary."

### 3. PUBLIC PARTICIPATION E.B.R.A., SECTION 19

When they first laid down the rules for readjusting federal electoral boundaries in 1964, members of Parliament realized that, for the process to be completely fair, it not only had to be free of any political association but it also had to provide an opportunity for people to express their views. Consequently, each commission invites interested individuals, groups and members of Parliament to express their views on its proposals (including the names of the electoral districts), after notifying the commission in writing of their intention to do so. Public hearings are held at several different locations chosen to encourage the participation of as many interested people as possible. Previously, "of the arguments presented in submissions and at public hearings calling for changes in commission proposals, 50 percent were based on community of

interest, 18 percent on historic grounds, and 12-15 percent on the basis of geography."<sup>1</sup>

Newspaper advertisements, showing maps of the electoral boundaries proposed by the commissions, as well as the times and locations of public hearings, are published at least 60 days before the first hearing is scheduled.



*Canadians are represented in the House of Commons on a geographic basis. An elector's vote is tied to his or her place of residence in an electoral district.*

A commission must hold at least one public hearing before completing its report.

It is recognized that members of Parliament will invariably have strong views on both the names and boundaries of the proposed electoral districts. Therefore, not only are members of Parliament allowed to appear before a commission at the public hearings, but the legislation also provides an additional opportunity for them to object to the proposals of any of the boundaries commissions when the reports are tabled in the House of Commons (s. 22, 23 E.B.R.A.).

#### 4. COMPLETION OF REPORTS

##### E.B.R.A., SECTION 20

No later than one year after receiving the population data, each commission must complete its report on the new electoral districts.

The Chief Electoral Officer of Canada may grant an extension of up to six months when necessary.

#### 5. PARTICIPATION BY MPs

##### E.B.R.A., SECTION 21 AND SUBSECTIONS 22(1), (2)

Each commission's report is sent through the Chief Electoral Officer of Canada to the Speaker of the House of Commons, who must ensure that it is tabled and referred to the committee designated to deal with electoral matters.

Written objections, each signed by at least 10 members of the House of Commons, may be filed with the committee within 30 days of the tabling of a report.

The committee has 30 sitting days to discuss any objections to a report and return it to the Speaker of the House of Commons.

#### 6. RESULTS OF PARLIAMENTARY REVIEW

##### SENT TO THE COMMISSIONS

##### E.B.R.A., SUBSECTION 22(3) AND SECTION 23

The reports are then returned to the commissions, accompanied by the minutes of the House of Commons committee. The commissions then decide whether to modify their reports. They must consider any objections, but are not obliged to make any changes as a result. In all cases, the final decisions as to where the boundary lines will be fixed rest with each commission.

#### 7. NEW REPRESENTATION ORDER

##### E.B.R.A., SECTIONS 24 TO 27

The Chief Electoral Officer of Canada drafts a document called a representation order, describing and naming the electoral districts established by the commissions, and sends the document to the designated Minister.

Within five days after the receipt by the Minister of the draft representation order, the Governor in Council shall publicly

TABLE 1

#### Present Number of Federal Electoral Districts per Province and Territory

British Columbia	34
Alberta	26
Saskatchewan	14
Manitoba	14
Ontario	103
Quebec	75
New Brunswick	10
Nova Scotia	11
Prince Edward Island	4
Newfoundland and Labrador	7
Yukon Territory	1
Northwest Territories	1
Nunavut	1
TOTAL	301

announce the new boundaries in a proclamation. The representation order and the proclamation declaring it to be in force shall be published in the *Canada Gazette* within five days from the issue of the proclamation.

The new boundaries cannot be used at an election until at least one year has passed between the date the representation order was proclaimed and the date that Parliament is dissolved for a general election.

#### Current Representation Order

The current representation order was proclaimed on January 8, 1996, and took effect at the dissolution of Parliament on April 27, 1997, for the 36th general election. It increased the number of seats in the House of Commons from 295 to 301, with four additional seats for Ontario and two additional seats for British Columbia, largely due to population growth in those provinces. The upcoming redistribution will add seven more seats, including three in Ontario, two in Alberta and two in British Columbia.

**Additional information on the readjustment process can be found on Elections Canada's Web site ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)).** ❧

#### ENDNOTE

1. John C. Courtney, *Commissioned Ridings, Designing Canada's Electoral Districts*, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 208.

# Choice of an ELECTORAL SYSTEM

***Recent  
developments  
and increasing  
dialogue in  
Canada***

**MARC CHÉNIER**  
LEGAL COUNSEL, ELECTIONS CANADA

**O**n November 27, 2000, in polling stations throughout each of the 301 electoral districts across the nation, Canadian electors faced lists of candidates for their electoral districts. Voters marked a ballot to indicate their choice among the candidates, some of whom were identified on the ballot as nominated by a registered political party, some who were identified as independents, and others with no political affiliation. The process for determining the results of a federal election is set out in the *Canada Elections Act*.

At the close of the polls in the electoral district, the deputy returning officer and poll clerk in each polling station began the process of counting the votes cast by electors during the day. After they finished counting the votes in their respective polling stations, the deputy returning officers each filled out a Statement of the Vote, which was subsequently sent to the returning officer.



From these Statements of the Vote, the returning officer tallied the votes obtained by candidates throughout the electoral district. Once the votes were tabulated, the returning officer completed the writ, declaring the candidate who obtained the greatest number of votes to have been elected. In essence, this is a single-member plurality system, also known as first-past-the-post (FPTP), and has been used for federal elections in Canada since Confederation.

While most Canadian electors have cast a ballot at a federal election at one time or another, a recent IPSOS-Reid survey commissioned by the Institute for Research on Public Policy (IRPP) has, nevertheless, demonstrated low levels of knowledge among the Canadian electorate about the system used to elect members to the House of Commons. For instance, in this survey, carried out in April 2001 among 1 000 electors across the country, half of the respondents believed that a candidate had to obtain over 50 percent of the votes cast in an electoral district to win the election. Similarly, 47 percent of respondents believed that, to form the government, a party had to get a minimum of 50 percent of the national vote.

In the context of this generally low level of knowledge, there has been increasing movement in the past year towards beginning an informed debate on the choice of an electoral system, and towards seeking an alternative to FPTP. This increased interest has manifested itself in coverage by the media, studies by and the introduction of bills in provincial legislatures and Parliament, strategizing by components of the civil society, argumentation by academics in the field of political science, and the filing of a court application challenging the constitutionality of FPTP. Some noteworthy developments in the past year with respect to the choice of an electoral system in Canada are outlined below.

In the House of Commons, a private member's bill, Bill C-322, was introduced and read for the first time on March 29, 2001, in the first session of the 37th Parliament. This bill proposes that a committee of the House study the issue of choosing an electoral system and prepare a report. Subsequent to the tabling of this report, the bill proposes a national referendum on a specific alternative to FPTP, before or concurrently with the next general election.

This bill is the latest in a series of private member's bills addressing the choice of an electoral system. Other private member's bills promoting alternatives to FPTP have died on the order paper at the dissolution of sessions of Parliament since the 1993 general election. That particular general election marked the beginning of a new era of representational regionalism in Canada, which has fuelled debate on changing Canada's electoral system.

On the provincial scene, during hearings held by the Prince Edward Island Legislative Assembly's Special Committee on the *Election Act*, seven of the fifteen presentations made to the Special Committee promoted the establishment and/or further examination of the implementation of a system of proportional representation for that province. The Special Committee was

established by the legislature on June 9, 2000, to undertake a review of the *Election Act* in light of concerns expressed by Islanders following the province's 61st general election.

In its final report, tabled before the Legislative Assembly on April 27, 2001, the Special Committee recommended that Elections PEI commence as soon as possible a review of the systems of proportional representation now existing in other jurisdictions. The Special Committee recommended that after this review, Elections PEI make a report on its findings to the Speaker of the Legislative Assembly, who would then table the report in the House.

Moreover, the Special Committee suggested that, after members examine this report by Elections PEI, Islanders be broadly consulted on a specific system or systems. The Special Committee noted that "this approach [would] ensure that Islanders have ample opportunity for meaningful input into the way in which they return members to the Legislative Assembly to represent their interests."

The past year has also been characterized by increased advocacy of alternatives to FPTP by components of the civil society. Fair Vote Canada, created on August 1, 2000, has undertaken a campaign to focus public discussion on reviewing Canada's electoral system. This non-partisan, membership-based organization



*Some opponents of the first-past-the-post system contend that it fails to provide equal voting power to all electors.*

Photo: Wayne Brown



Canada's House of Commons, Ottawa.

has devised a campaign strategy to mobilize public support for the implementation of a more proportional system of representation in Canada. The organization has undertaken to:

- capture the attention of both the public and the media;
- sustain a civic dialogue and an open, objective education process;
- create a climate where change is perceived as possible and desirable, and then inevitable; and
- conclude with a meaningful consultative process in which Canadian citizens themselves decide upon the appropriate reforms through a national referendum.

This campaign was launched at a national conference held in Ottawa on March 30 and 31, 2001, entitled "Making Votes Count". The conference was intended for information sharing, consultation, discussion and feedback.

Another non-partisan organization, the Mouvement pour une démocratie nouvelle,

has focused on the issue of choice of an electoral system in the province of Quebec. The association recently began a petition to request that the National Assembly review the issue and hold public hearings on reforming the electoral system to implement one based on proportional representation.

At another conference held in Ottawa on May 2 and 3, 2001, academics and other interested individuals were invited by the IRPP to discuss the choice of an electoral system. During the course of the "Votes and Seats" conference, many panellists argued that the Canadian FPTP system has broken down, due to the inability of the system to deliver on the promise of a consolidation of the vote in favour of a clearly identifiable alternative to the government. According to these panellists, this failure is attributable to the fact that there is fragmentation of the opposition in Canada along linguistic and regional lines. Further, some panellists argued that FPTP leads to disproportionality between the votes cast for each political party, and the number of seats the parties occupy in the House of Commons.

While some of the panellists conceded that the fact that a political party can obtain a majority of the seats with a minority of the votes leads to more stable governments, they also maintained that this is not necessarily a desirable result. These participants contended that disproportionality, and the "artificial" support for the government thereby obtained, leads to less government accountability.

Other panellists focused their arguments against FPTP on academic studies that suggest women, Aboriginal electors and other geographically dispersed minority groups are more likely to be under-represented in a legislature elected through FPTP than through a more proportional system of representation. Papers presented at the conference by academics and other panellists were published in the July-August 2001 issue of the IRPP's journal, *Policy Options*. During the course of the deliberations, the Executive Director of the Law Commission of Canada noted that the Commission would soon be putting the issue of electoral reform on its agenda, and that it would make subsequent recommendations to



Parliament. On September 7, the Commission and Fair Vote Canada announced a partnership to examine voting system reform. They said they would study the experiences of other countries and hold a constituencies forum to solicit public input and develop a strategic plan. More information can be obtained by choosing *Electoral Reform* on the Commission's Web site.

At the time that the IRPP conference was underway in Ottawa, a notice of application was filed in the Ontario Superior Court of Justice in Toronto by the Green Party of Canada and its former leader, Ms. Joan Russow. Through this application, in which the Attorney General of Canada and the Chief Electoral Officer are named as respondents, the applicants challenge the use of FPTP in federal elections on the grounds that it violates rights guaranteed to Canadians under the *Charter of Rights and Freedoms*.

Three arguments are put forward by the applicants in the *Russow* case. The first of these centres on the contention that in instituting FPTP, the *Canada Elections Act* does not guarantee equal and effective representation, contrary to section 3 of the Charter, which guarantees the right to vote. The applicants argue that FPTP fails to provide parity of voting power or effective representation to the large number of Canadian electors who support national parties that do not win an election, and whose supporters are not concentrated in one region of the country.

In support of this allegation, the applicants note that, while receiving approximately the same number of votes as the Reform Party and the Bloc Québécois at the 1993 general election, the Progressive Conservative Party elected only two members. The two other parties obtained 54 and 52 seats respectively. The applicants contend that the deviation in terms of votes required to be elected led to under-representation for supporters of the Progressive Conservatives to the tune of 2 226 percent.

The second line of argument used by the applicants to challenge FPTP centres on the

allegation that this electoral system increases the under-representation of women, Aboriginal people and other regionally dispersed minorities, contrary to section 15 of the Charter, which guarantees to every Canadian the right to equality. The applicants argue that since Parliament is the fundamental social institution of the greatest importance in Canada, the inequality engendered by FPTP is a profound affront to the dignity of the groups who are under-represented under its application.

Finally, the applicants argue that FPTP also infringes equality rights guaranteed under section 15 of the Charter because it affords discriminatory treatment to supporters of small nationally based parties, such as the Green Party of Canada. This party has never elected a member of Parliament, despite having support in many electoral districts across the country. According to the applicants, this differential treatment is substantive discrimination because it interferes with the freedom of individuals to express and find representation for their public values and beliefs.

The applicants are requesting that the sections of the *Canada Elections Act* instituting a FPTP system for federal elections be declared unconstitutional, pursuant to sections 3 and 15 of the Charter, and therefore null and void by application of section 52 of the Constitution. However, the applicants also request a suspension of this declaration for a period of two years to allow Parliament sufficient time to study alternatives with a view to selecting the more proportional model that is most suitable to Canada's constitutional traditions and political needs.

At the time this article was written, a hearing date had not yet been set for this application. Moreover, the Attorney General of Canada had not yet filed a *factum*, and it was not known what position the Government would take on the application.

While the Chief Electoral Officer of Canada was named as a respondent in the *Russow* application, his Office has not taken a formal

position on the issue. It is the Chief Electoral Officer's mandate to administer the provisions of the *Canada Elections Act* as adopted by Parliament, and as interpreted by the courts. The choice of an electoral system is an issue that must be left for Canadians to decide.

Clearly, dissemination of information on the various options will result in more informed discussions. The choice of an electoral system is fundamental to the democratic process, and ensuring that Canadians understand the current process, as well as the characteristics of other options, is desirable. It was with this objective in mind that the choice of an electoral system was addressed at the June 23, 1999, meeting of the Chief Electoral Officer's Advisory Committee of Political Parties. During this session, three Canadian political scientists were invited to present papers to the representatives from the registered political parties. Summaries of the three papers appeared in the first issue of *Electoral Insight* (Vol. 1, No. 1, June 1999), and are accessible on Elections Canada's Web site at [www.elections.ca](http://www.elections.ca). ❧

## SOURCES

*Electoral Reform Issue in Canada*, IPSOS-Reid survey commissioned by the Institute for Research on Public Policy, April 2001.

Bill C-322, *An Act to provide for a House of Commons committee to study proportional representation in federal elections*, 1st Session, 37th Parliament, 2001.

[www.fairvoteCanada.org](http://www.fairvoteCanada.org)

Prince Edward Island, Legislative Assembly, Special Committee on the *Election Act*, "Final Report" in *Daily Journal of the Legislative Assembly* (April 27, 2001).

Votes and Seats conference, organized by the IRPP, Ottawa (May 2 and 3, 2001).

*Factum of the Applicants, Russow and Green Party of Canada v. Canada (A.G.) et al.*, Ontario Superior Court of Justice, court file No. 01-CV-210088. Available for viewing at [www.law-lib.utoronto.ca/testcase](http://www.law-lib.utoronto.ca/testcase).

[www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca)



# Thérèse Casgrain

**Suffragist,  
First Female  
Party Leader,  
and Senator**



Top photo: Yousuf Karsh / National Archives of Canada PA-178177

Bottom photo: National Archives of Canada PA-126768  
Used by permission of Renée Casgrain Nadeau

*Thérèse Casgrain led the suffrage campaign in Quebec and became the first woman elected leader of a political party in Canada. In 1970, at the age of 74, she was appointed to the Senate of Canada. Casgrain would serve for only nine months, because of the upper chamber's mandatory retirement age of 75.*

WAYNE BROWN  
CO-EDITOR, ELECTORAL INSIGHT,  
ELECTIONS CANADA

For almost 20 years, Thérèse Casgrain campaigned to get women in Quebec the right to vote in provincial elections. The legislation finally passed on a spring day in 1940, marking a new era for the women of Quebec. A decade later (only 50 years ago), Casgrain became the first woman to be elected leader of a political party in Canada. While her name is not as well-recognized today as those of many women who would follow as members of Parliament and legislatures, party leaders, cabinet ministers and heads of state, she achieved her breakthroughs in a conservative era when women rarely played any public role. Casgrain would also raise four children and campaign persistently to correct many social injustices. At the age of 74, she would be appointed to the Senate of Canada.

*"Today women do not have to face the same difficulties as of old; they can make their influence more widely felt and they are listened to a little more, but a world in which men and women are completely equal is still far from being realized. All my life I have recommended that one must ask questions, take a position, and act upon it."*

— Thérèse Casgrain,  
in her autobiography, 1972

## Raised in Affluence

Thérèse Casgrain was born in Montreal on July 10, 1896, the daughter of Lady Blanche MacDonald and Sir Rodolphe Forget, an eminent financier and Conservative politician who was said to be one of the richest men in Montreal at the turn of the century. Thérèse would have a long life: 85 years. Since she was born into a wealthy family, it could also have easily been a leisurely life. As True Davidson wrote in *The Golden Strings*, "Thérèse Forget grew up in a family which took for granted a governess and subsequent boarding-school education, a pony-cart, velvet evening dresses and pearls, a sixteen-bedroom summer home at Saint-Irénée, a few miles from the Manoir Richelieu, visits to Paris, and numerous servants. But Sir Rodolphe Forget was apparently a philanthropist with many progressive ideas for his community." His daughter would attend the best of convent schools. She studied music, languages and home management, but when she wanted to pursue a law

degree, her father decreed that her proper place was in the kitchen.

While still a young woman, Thérèse displayed a strong, self-confident, humorous personality; one that challenged realities that seemed wrong to her and that liked to lead. Author Susan Mann Trofimenkoff ("Thérèse Casgrain and the CCF in Quebec") explains that Thérèse "certainly objected to the ceaseless round of entertainment and frivolity that she observed among her social peers. And she also measured her distance from the Catholic church: she was, she claimed, less obedient than other women in the early feminist movement."

As a débutante, while serving at an annual oyster supper to raise funds for the Deaf and Dumb Institute, she renewed her acquaintance with Pierre Casgrain, a young lawyer whom she had met years earlier, when she was a schoolgirl. Davidson reports further

that "his courtship seems now to have been rapid and exciting, though strictly chaperoned, as was the custom then. They were married in January 1916, and honeymooned in Cuba. There the young bride, with a thoughtfulness not common in her age and social group, again pondered on the extreme contrasts of riches and poverty side by side, and wondered what would come of such injustice." That concern, combined with her serious and independent nature, may best explain why a woman born to affluence would proceed to battle steadfastly against an indifferent and ultra-conservative society, not only for women's rights, but for social reforms that benefited both men and women alike.



It was her first  
political speech,  
and it occurred  
in the first  
federal election  
at which  
women could  
vote and be  
candidates.

## At Her Husband's Side

Thérèse Casgrain's father had served as an Independent Conservative member of Parliament for 13 years, but decided not to run again in the federal election of December 1917. He had voted against his government's conscription law, a law that was widely opposed in Quebec and was dividing the country. Instead, his son-in-law, Thérèse's husband Pierre, campaigned for the Charlevoix seat. He chose to run as a Liberal, supporting Sir Wilfrid Laurier and opposing conscription. The winter weather was very bad during the campaign, but Thérèse staunchly accompanied her successful husband, just as her mother had done with her father.

Pierre Casgrain's second election campaign in 1921 was a lot more difficult. He was competing against a Cabinet minister. Early in the campaign, he became very ill with pleurisy and could not speak at a large rally of supporters. His wife courageously took his place, something rarely, if ever, done by women in Canada at that time. It was her first political speech, and it occurred in the first federal election at which women could vote and be candidates. Pierre Casgrain won again. He went on to become Speaker of the House of Commons in 1936 and Secretary of State in Mackenzie King's early wartime Cabinet. The Casgrains were frequent guests at the Prime Minister's Ottawa home. Those visits, the debates of the House of Commons, which she listened to as often as possible, and social functions as wife of the Speaker gave Mme. Casgrain many opportunities to increase her knowledge of politics and government in Canada.

## Leading the Suffrage Campaign in Quebec

In 1918, Parliament granted all Canadian women at least 21 years of age the right to vote in federal elections, provided they were not alien-born and met property



Thérèse and Pierre Casgrain were frequent guests of Prime Minister William Lyon Mackenzie King at his Laurier House home in Ottawa. Thérèse left King's Liberal Party to join the Co-operative Commonwealth Federation (CCF) in 1946, two years before the end of King's last term as Canada's longest-serving prime minister. King, who was prime minister for 21 years, is shown here casting his ballot in the 1942 national plebiscite on conscription.

requirements in the provinces that had such rules. In the next year, women also became eligible to stand for election to Parliament. But Quebec women could not cast ballots in provincial elections. The *Constitutional Act, 1791* had established a legislative assembly in Lower Canada and allowed the right to vote to all persons possessing certain property qualifications. But, in 1843, a law enacted by the Parliament of the recently united Province of Canada took that right away, because some men feared their authority would be diminished if women could play active roles in public affairs.

For many years after Confederation, the few attempts to obtain the provincial right to vote for Quebec women were made largely by English-speaking women. Recognizing that the province had a French-speaking majority, Quebec women formed a bilingual association in 1921, with Casgrain as one of the founders. The association pledged itself to "an educational campaign to persuade the

public and the legislature that women do not wish to have the vote in order to change their sphere in life, but rather to raise and improve the level of society in general." It would take almost two decades to obtain the provincial franchise.

In the winter of 1922, a delegation of about 400 went to Quebec City to ask the provincial government to give the vote to women. The government offered almost no hope, and Casgrain later heard that Liberal premier Alexandre Taschereau privately said, "If the women of Quebec ever get the right to vote, they will not have got it from me." There was also almost no support from the powerful clergy. The women decided to make sure that a bill supporting female suffrage was introduced at every session of the legislature, and each year a different member of the Legislative Assembly introduced one.

But the feminist groups themselves were divided, until a provincial franchise

committee was formed in 1928, with Casgrain elected as its president. It was subsequently incorporated under the name *La Ligue des Droits de la Femme*, since the women were also interested in obtaining many domestic, social and legal reforms. There was little support for suffrage from rural French women, so Casgrain reached them by speaking at conventions and through her popular radio program "*Fémina*". She would head the *Ligue* for more than 14 years. In the later years of that period, Union Nationale premier Maurice Duplessis was adamantly opposed to women obtaining the provincial franchise.

The women launched many fund-raising efforts for publicity campaigns. Meanwhile, several female suffrage bills were defeated in the legislature. But finally, some real progress began to be made. While out of power in the late 1930s, the Liberals started to show interest in votes for women. They received a great deal of support from women as they regained power in 1939, and the new premier, Adélard Godbout, included a women's suffrage bill in the Speech from the Throne. On April 25, 1940, the legislature finally passed this bill, and women obtained the right to vote in Quebec's provincial elections.

## Her First Personal Election Campaign

In a 1942 federal by-election, Mme. Casgrain was the Independent Liberal candidate in the Charlevoix-Saguenay riding, the seat held earlier by both her father and husband. She had to campaign across a riding almost 700 miles in length, but thought her family's connections in the riding would ensure her victory. Instead, she finished second. Earlier that year, like most residents of Quebec, she had voted "*non*" to the military conscription plebiscite question put forward by King's Liberal government, and she continued to speak out against compulsory service overseas. She received almost no assistance from prominent Liberals with whom she had associated for more than 20 years. "I very



quickly realized that the leaders of the Liberal party, both federal and provincial, did not want me as a member," said Casgrain. "Not only was I a woman, but they knew that if I were elected they would not be able to make me accept ideas I had already rejected."

## Casgrain and the CCF

In 1946, Mme. Casgrain joined the Co-operative Commonwealth Federation (CCF). Perhaps the most intriguing question about her career is why a wealthy and well-connected upper-class French-Canadian woman would choose to take an active role in a small socialist party that had originated in western Canada. Trofimenkoff notes that Casgrain had grown disillusioned with the Liberals.

For example, she had hoped that Prime Minister Mackenzie King would appoint one of the "Five Persons" as the first woman to serve in Canada's Senate. After all, the five Alberta women, now known as the "Famous Five", were the ones who challenged the traditional view that only a man could be a "person" and only qualified "persons" could be appointed to the Senate. They finally won their fight when the Judicial Committee of Britain's Privy

Council, Canada's highest court in those days, agreed that Canadian women were indeed "persons", eligible for appointment to the Senate and participation in enacting the country's laws. However, the first woman to be appointed to Canada's Upper Chamber was Cairine Wilson, a Liberal Party activist.

Casgrain also appears to have greatly admired the CCF leader, J.S. Woodsworth, and Agnes Macphail, the first woman elected to Parliament (in 1921) as one of a group of independents who sat together as the

Progressives. (For more on Macphail and the Progressives, see the November 1999 issue of *Electoral Insight*.) The CCF favoured universal, state-organized and state-financed social welfare programs and Trofimenkoff reports that Casgrain saw the CCF as the party that most shared her concerns about unemployment, poor health, education and housing, and low wages for women. In her autobiography, Casgrain herself explained her switch of parties by saying she "had long seen how badly Canada needed a political party centred upon the common good rather than on the promotion of personal interests."

Perhaps the final straw that pushed Casgrain away from the Liberal fold was another event in 1945. The government was getting ready to send out the first

family allowance cheques. They would be addressed to mothers in most of Canada, but to fathers in Quebec. Why the difference? Putting money in the hands of Quebec mothers supposedly would undermine paternal authority in the family, as sanctioned by tradition and the province's Civil Code. Casgrain organized a flood of protests that reached King's office. She succeeded in changing his mind, but a year later she joined the CCF.



Casgrain  
organized a  
flood of  
protests that  
reached King's  
office.

## First Woman Leader of a Political Party in Canada

In 1948, Mme. Casgrain was chosen one of the national vice-chairs of the CCF, the only woman on its executive. When elected leader of the Quebec wing in 1951, Casgrain became the first woman in Canadian history to head a political party. Strangely perhaps, she was not even present at the convention that chose her. She was in Frankfurt, Germany, representing the CCF

at an international rally of socialist movements. In 1955, the provincial party's name was changed to Parti social démocratique du Québec, a name that more clearly indicated the party's objectives and was more easily translatable. Casgrain served as its provincial leader until 1957.

In her memoirs, Casgrain says the CCF had "great difficulty establishing itself in the province of Quebec, in large part because of the power of the Catholic Church." The Church suspected the CCF was actually a communist movement. The party had only about 300 members in the province and very little chance of any success at the polls there. As Casgrain wrote, "Our élite in those days failed in their duty. Many remarkable men who in their hearts were radicals and reformers sacrificed their ideals to their careers rather than suffer the repeated defeats of a new party." She added, "It was not very easy to work for a party that was under merciless attack from those in power, without election funds, and faced with an ill-informed public opinion." Over the years, Casgrain herself would contest eight federal and provincial elections as a CCF candidate. But she realistically noted that, "As a woman, and the leader of a party of the left to boot, I had no chance of success. However, I attained my goal, which was, above all, to make the CCF philosophy more widely known and to obtain publicity for the party."

John Diefenbaker's Progressive Conservatives swept the federal election of 1958. After another poor showing by the CCF, its leaders and their labour colleagues decided a new party was needed. So conventions of the Canadian Labour Congress and the CCF each passed a resolution calling for the creation of a broadly based political movement embracing the CCF, the labour movement, farm organizations, professional people and other liberally minded persons interested in basic social reform and reconstruction through the parliamentary system of government. Thérèse Casgrain chaired

the CCF convention, in Regina, that approved the resolution. Three years later the New Democratic Party (NDP) was founded and Tommy Douglas, former premier of Saskatchewan, became its leader.

## Recognition as a Leader

In 1961, Mme. Casgrain founded the Quebec branch of the Voice of Women, a movement dedicated to world peace. In subsequent years, she was its delegate to many international conferences. In 1969, she became president of the Canadian Consumers Association for Quebec. In 1967, the National Council of Jewish Women of Canada awarded Thérèse Casgrain its medal as the "Woman of the Century" for Quebec. During the same year, she was appointed Officer of the Order of Canada, and in 1974, she was made Companion of the Order. In 1979, in recognition of her tireless leadership of the struggle for women's right to vote in Quebec, she was a recipient of the Governor General's Award in Commemoration of the Persons Case.

## Senator Casgrain

At the age of 74, Mme. Casgrain was surprised to receive a telephone call from Prime Minister Pierre Elliott Trudeau. He offered her a seat in the Senate. It would be only for a few months, because five years earlier Parliament had passed a law requiring senators to retire from the Upper House when they reached their 75th birthday. Casgrain accepted the position because

she believed it would give her a greater opportunity to work for her goals and country. On October 8, 1970, Casgrain was sworn in as a senator and chose to sit as an independent, because her colleagues in the CCF and the NDP had always refused to take such an appointment, unless the Senate was greatly reformed first.

Within days, one of Canada's most frightening events occurred. The British Trade Commissioner in Montreal, James Cross, and

Quebec's Labour Minister, Pierre Laporte, were kidnapped. Then came the startling news that Laporte had been murdered. In her first speech in the Senate, Casgrain expressed full approval for Trudeau's action in proclaiming the controversial *War Measures Act*. Later, Casgrain travelled to several cities across the country as part of the Senate-House of Commons Committee on the Constitution, to ask Canadians how the *British North America Act* could best be amended or patriated. When the report of the Royal Commission on the Status of Women was tabled in Parliament, she pleaded for all ministers to be responsible for making the improvements that fell under their

departmental jurisdiction, but that role was given to the Secretary of State for Urban Affairs.

In the Senate, Casgrain pursued other causes long close to her heart. She reminded her colleagues that, in Quebec, unlike most provinces, women were still not eligible to serve on juries. A few months later, Quebec dropped that rule. Casgrain also strongly opposed certain agricultural controls, such as those on the price of eggs, which she was sure

would greatly encourage black market sales. She also criticized the media for being more interested in the scandals of the day than in writing about serious economic issues, which she felt could have educated the public and sped the passage of needed reforms.

Casgrain would be a senator for just nine months, until July of 1971, when she was forced to retire. She would have preferred to continue and began to work against compulsory retirement from any job. She continued to campaign actively for Canadian charities and consumer rights.

Thérèse Casgrain died in Montreal on November 3, 1981, at the age of 85. Perhaps the best summation of her life and achievements is the one in the introduction to her autobiography. Long-time colleague Professor Frank Scott wrote, "Those who know that continuous reform is essential and possible in our parliamentary system, will recognize that Thérèse Casgrain has made a great personal contribution to Canadian democracy." ❧

## SOURCES

Casgrain, Thérèse F. *A Woman in a Man's World*. Toronto: McClelland and Stewart Limited, 1972.

Trofimenkoff, Susan Mann. "Thérèse Casgrain and the CCF in Quebec." *Canadian Historical Review*, Vol. 66, No. 2 (June 1985), pp. 125-153. Reprinted in *Beyond the Vote: Canadian Women and Politics*. Edited by Linda Kealey and Joan Sangster. Toronto: University of Toronto Press, 1989, pp. 139-168.

Davidson, True. "The Gentle Heroine, Thérèse Casgrain." *The Golden Strings*. Toronto: Griffin House, 1973, pp. 35-47.

National Library of Canada.

Elections Canada. *A History of the Vote in Canada*. 1997.



Casgrain  
accepted the  
position  
because she  
believed it  
would give  
her a greater  
opportunity  
to work for  
her goals  
and country.



# Electoral News in Brief

## CHANGE TO TAX FORMS AGREEMENT TO ADD MORE ELECTORS TO VOTERS LISTS

It is now easier for new electors to add their names to the National Register of Electors. As the result of a May 2001 change to the existing agreement between Elections Canada and the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA), starting this year Canadian citizens are able to indicate on their income tax forms their consent to be added to the Register.

The National Register of Electors is a database of Canadians who are qualified to vote, maintained by Elections Canada. It contains basic information about each elector — name, address, gender and date of birth. Canadians may choose whether to have their names listed in the Register. The information in the Register is used to produce the preliminary voters lists for federal elections, by-elections and referendums. It may also be used to produce voters lists for provinces, territories, municipalities and school boards that have signed agreements with Elections Canada, as permitted by the *Canada Elections Act* and provincial statutes.

This change to the agreement with the CCRA continues an already successful collaboration. The previous agreement between Elections Canada and Revenue Canada (CCRA's predecessor) in 1997 resulted in a consent box on tax forms that electors could check to have their name and address information forwarded to Elections Canada to update their existing records in the Register. This initiative was a resounding success — some 84 percent of tax filers in the 2000 tax year consented to the transfer of their information to update the Register. CCRA data have been instrumental in updating elector records to reflect moves that have occurred since the general election of 1997 when the Register was established.

Despite this success, it became clear that the Register's coverage of electors — and particularly of young voters — could be improved if new names could also be added from tax information, using an active consent initiative. Elections Canada wrote to some

550 000 18-year-olds during the springs of 1999 and 2000, asking their consent to be added to the Register; however, a disappointingly low 25 percent responded. An evaluation of the mail-outs conducted in the summer of 2000 revealed, among other things, that many 18-year-olds mistakenly believed that they had been automatically added to the Register because they consented on their tax returns to have their information transferred to Elections Canada.

Following the November 2000 general election, consultations took place with the CCRA and the Privacy Commissioner of Canada to amend the authorization question on the tax form and the Elections Canada section in the tax guide. As a result of these changes, consenting Canadian tax filers who are already in the Register and whose name or address information has changed will have their records updated, while those who are not already in the Register will be added to it. The Elections Canada information page in the tax guide has been updated to reflect the changes.

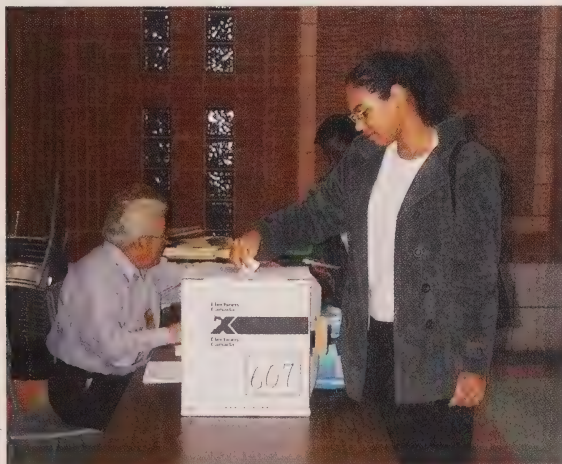
It is anticipated that this new agreement will result in the addition of some 275 000 new electors per year, of which some 225 000 will be young electors. It is important to note that, as always, tax filers who do not consent to the transfer of their personal information still retain their right to vote in federal elections or referendums.

## THE CHIEF ELECTORAL OFFICER'S RECOMMENDATIONS TO PARLIAMENT

The *Canada Elections Act* calls for the Chief Electoral Officer to make a report to the Speaker of the House of Commons after every general election, proposing amendments that he considers desirable for the better administration of the Act. On November 27, 2001, exactly one year after the 37th general election, Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley submitted 75 recommendations to Parliament. The recommendations would improve transparency in election financing by increasing disclosure obligations and extending them to electoral district associations, and party nomination and leadership contests. Limits are recommended on all political contributions, other than to leadership contests, and on spending in party nomination contests. The recommendations also propose greater simplicity and clarity in the party and broadcasting systems under the Act, and a more modern and effective nomination process.

The Chief Electoral Officer explained that a number of recommendations in his report flow from the right of Canadians to know who is financing the political process in Canada. "This is essential for an informed vote and for maintaining the trust of Canadians in the integrity of the process and their continued participation in it," he stated. "Money counts, in politics as it does most everywhere else."

Among the major financial recommendations is a proposal that there should be a reporting obligation where a local electoral district association, which is associated with a party required to file financial reports, has financial transactions. The person who is authorized by the association to carry out those transactions should be required to report those transactions annually to the Chief Electoral Officer. Electoral district associations play a significant role in the electoral process, but are currently only partially subject to disclosure. Also recommended are requirements that contributions and expenses related



*The change to the agreement between Elections Canada and the Canada Customs and Revenue Agency will facilitate youth registration and participation in the federal electoral process.*



## Modernizing the Electoral Process

Recommendations from the  
Chief Electoral Officer of Canada  
following the 37th general election

THE ELECTORAL PROCESS

to contests for party endorsement or leadership be reported and published in the same manner as contributions to a candidate at an election campaign. At present, donations made to any contestant for the nomination of his or her party remain undisclosed. So too, are those to contestants for the leadership of their parties. "Let the sun shine on contributions and on expenditures by leadership candidates," stated Mr. Kingsley. The reporting and publishing requirements would apply to all candidates for party endorsement or leadership, regardless of the success of their campaigns.

The Chief Electoral Officer has also recommended that limits be placed on the contributions made to registered and eligible parties, electoral district associations, and candidates. Annual contributions would be restricted to \$50 000 to each party and \$7 500 aggregate to all electoral district associations of a party, from any single donor. Additional contributions would be permitted during the year of a general election at similar limits. In party nomination contests at the local riding level, contributions would be limited to \$7 500 aggregate to all contestants of a party from any single donor. A similar limit would apply to contributions from a donor to each candidate at a general election or by-election, with an aggregate limit of \$7 500 to all candidates of each party.

To further increase the transparency of election financing at the federal level, Mr. Kingsley recommended tightening the requirements for reporting the donations. The Act would be amended to make it an offence to make a contribution in a manner intended to hide the identity of the original source. All transfers made from provincial political entities to registered and eligible parties, to local electoral district associations of a registered or eligible party, or to a candidate would also be required to be fully reported to the Chief Electoral Officer.

The report to Parliament also proposes that there should be only two types of political parties under the *Canada Elections Act* – eligible parties and registered parties. The definition of eligible parties would be simplified to include all organizations that exist as political parties, that comply with the administrative requirements of the Act, and that have, in a general election, between 1 and 49 confirmed candidates for election to the House of Commons. A registered party would continue to be one that meets all administrative requirements and that endorses at least 50 candidates in a general election. All eligible and registered parties would be entitled to the same rights and subject to the same obligations (including disclosure and reporting), except for rights to public funding and

free broadcasting time, which would be restricted to registered parties. This would include giving eligible parties the same rights as registered parties respecting access to annual and final lists of electors, and to provide that the list for a district should be distributed to all registered and eligible parties on request whether or not they had run a candidate in that district in the last election. Spending limits for an eligible party would be determined in the same manner as spending limits for a registered party. Implementation of these recommendations would facilitate the emergence of new parties, correct existing inequities among parties and compel more complete financial disclosure by eligible parties. Party organizations that do not wish to be, or are not eligible to be, treated as political parties under the Act would fall under the third party regime.

Mr. Kingsley has also proposed that the threshold for candidates to be qualified for reimbursement of their expenses from the public purse should be reduced from 15 percent to 5 percent of the valid votes cast in their electoral district. This could result in a broader national participation, as it would improve access to public funding for new parties' candidates.

Another recommendation calls for the elimination from the nomination process of the requirement for prospective candidates to obtain the signatures of 100 electors (or, in sparsely populated electoral districts, 50 signatures). The change would reduce the administrative burden on a prospective candidate.

Also recommended is that the *Canada Elections Act* provide a means for a ballot to be declined, recorded, and reported as such in the official results in a way which is consistent with the principle of the secrecy of the vote. Several provinces and one territory already have such provisions.

Some of the recommendations seek to improve the management of the administrative processes involved in conducting elections. Among them is the proposal that the Chief Electoral Officer appoint returning officers for a 10-year term, on the basis of merit. Returning officers are now appointed by the Governor in Council. "This change would address the concern, often expressed by candidates, about this process and erase any perception that the appointees are not politically neutral," Mr. Kingsley stated. It would be implemented gradually, as present returning officers die, resign, reach the end of their terms, or when electoral district boundaries change. It has also been recommended that the Act be amended to remove the requirement for returning officers to solicit names from the candidates for potential deputy returning officers, poll clerks and registration officers, and from the registered parties when hiring revising agents.

The communication of ideas is vital to the electoral process, but the present system is not wholly effective in ensuring adequate broadcast access for political views during an election. Therefore, Mr. Kingsley has also proposed major revisions to the electoral broadcasting scheme, by recommending that the existing interrelationship between paid time and free time be severed. This would remove the need for registered parties that have no intention or ability to buy paid time to participate in a paid time allocation exercise. Only registered parties would have the right to free broadcasting time. Each registered party would have the right to buy up to 100 minutes of paid time per station, subject to its election expenses limit. In addition, 60 minutes of free time, divided equally among all registered parties requesting it, would be provided by all television stations (not just networks) that broadcast news or public affairs programming, and by all news/talk radio stations and specialty television stations focusing on news or public affairs.

Other proposals are intended to improve the ability of electors to ensure that they are properly registered in order to be able to vote. When another source of information has confirmed the eligibility of an elector, it should not be necessary for the elector to produce a signed certification of his or her eligibility in order to be added to the National Register of Electors under s. 49 of the *Canada Elections Act*. It should be possible to establish eligibility through any evidence, or combination of evidence, which is reasonably capable of establishing age and citizenship. This change would maximize the ability of electors to register. Elections Canada is currently studying the feasibility of enabling electors to confirm and update their registration information securely over the Internet. The Chief Electoral Officer is also seeking greater flexibility in notifying electors that they are registered and where they should go to vote. Notices advising electors of their registration could be sent to electors as soon as the writs are issued, and information about the location of polling stations could be sent later after the sites are confirmed.

More detailed information about the Chief Electoral Officer's recommendations can be found in his report to Parliament, entitled *Modernizing the Electoral Process*. The report is available on the Elections Canada Web site ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)), where it can be viewed on-line or downloaded in PDF format and printed. A printed version can be obtained by clicking on "Publications" and using the on-line order form.

## ADVISORY COMMITTEE OF POLITICAL PARTIES

The Advisory Committee of Political Parties, which is chaired by the Chief Electoral Officer, has met four times since January 2001, making a total of 15 sessions since its inception in 1998. Its members include representatives of the registered and eligible parties. The committee discusses possible administrative and legislative changes to the electoral system. It also serves as a forum for the parties to bring forward their concerns and for the Chief Electoral Officer to keep them abreast of developments in the evolution of the electoral process.

During the February 9, 2001 session, the political parties shared their views on the conduct of the 37th general election, which was administered under the new *Canada Elections Act*, and suggested how the administration of elections in Canada could be improved. Three main topics were considered: voter registration, parties and candidates, and the voting process.

At the June 1 and October 4, 2001 sessions, the Chief Electoral Officer led discussion about the subjects and recommendations being considered for inclusion in his November report to Parliament. Issues discussed included nomination of candidates, allocation of broadcasting time, status of eligible parties, and election financing. On December 7, 2001, the Committee discussed the Chief Electoral Officer's report, the system for updating the National Register of Electors and the readjustment of electoral district boundaries.

## AMENDMENTS TO THE CANADA ELECTIONS ACT

Amendments to the *Canada Elections Act* came into force on October 5, 2001, allowing some candidates whose parties are not registered to list a political affiliation on federal election ballots. The changes, which were tabled in the House of Commons and the

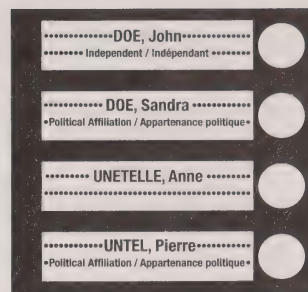
Senate as Bill C-9, received royal assent on June 14, 2001. The legislation responds to a ruling in the summer of 2000 by the Ontario Court of Appeal.

Previously, only the names of registered political parties could appear on federal election ballots. For registered status, a party was required to endorse confirmed candidates in at least 50 electoral districts in a general election. The Act now allows any political party that is eligible for registration and supports at least 12 confirmed candidates in a general election to show its name on the ballots in those electoral districts. In choosing 12 as the new threshold, the Government reasoned that for almost 40 years a political party with 12 members of Parliament has been recognized as an official party in the House of Commons.

As before, in a by-election, only the parties that supported sufficient candidates at the preceding general election (previously 50, now 12) can appear on the ballot. Candidates of a political party created after a general election may not indicate their political affiliation on by-election ballots.

Bill C-9 was introduced in February 2001 by the Leader of the Government in the House of Commons, the Honourable Don Boudria, following an August 2000 ruling of the Ontario Court of Appeal in *Figueroa v. Canada (Attorney General)*. Miguel Figueroa is the leader of the Communist Party of Canada, which had been registered under the *Canada Elections Act* since party registration began in 1974. During the 1993 federal general election, that party lost its status as a registered party, and all of the associated benefits, because it failed to meet the provision of the Act requiring the nomination of 50 candidates. The Court struck down the provisions of the *Canada Elections Act* confining the right to indicate political affiliation on the ballot to candidates of registered parties with 50 nominated candidates. It decided that limiting identification of political affiliation to registered parties infringed on the right to vote guaranteed by section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which includes the right of all electors to vote in full knowledge of the facts. In the Court's opinion, the political affiliation of a candidate is basic information needed by electors to cast an informed vote.

In explaining Bill C-9, Mr. Boudria stated that the Government would amend the *Canada Elections Act* to comply with the ruling of the Ontario Court of Appeal and its requirement that Parliament do so by August 16 of last year. As for setting the new threshold at 12 candidates, he stated, "In our parliamentary tradition, 12 MPs is already a significant number, since it takes 12 MPs in the House of Commons to form a political grouping under the House rules." The Senate passed Bill C-9 without amending it, but in its report the Senate's Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs noted some concerns the Chief Electoral Officer had expressed to it during a May 30, 2001 appearance. Jean-Pierre Kingsley referred to the Court's statement that voters have the right to know the political affiliation of the candidate. "I believe a single candidate representing a political party at a by-election should be allowed to have his or her political affiliation on the ballot, provided the party has fulfilled the requirements of the Act. It follows logically



Sample ballot. Many real ballots could in the future contain more party names, as a result of the amended legislation.



that a single candidate representing a political party at a general election should also be allowed to have his or her political affiliation on the ballot, provided the party has fulfilled the requirements of the Act." Mr. Kingsley added that to qualify as a party, any group is still required to have a registered leader, an official agent and an auditor, and to submit regular reports to the Chief Electoral Officer.

Mr. Kingsley also explained that the C-9 changes would not alter the financial benefits that are available only to parties that support at least 50 candidates in a general election. Those benefits include the right to issue tax receipts, the right to reimbursement of a percentage of election expenses, the right to receive excess funds from candidates, the right to participate fully in the allocation of time provided by broadcasters to registered parties (during prime time at preferential rates for the transmission of political announcements) and the right to receive the final voters lists. The Ontario Court of Appeal agreed that these benefits can reasonably be reserved for political parties that demonstrate a certain level of commitment, and that the condition of supporting 50 candidates is a reasonable yardstick for assessing such commitment. Some elements of the Court's decision that relate to the issue of the benefits reserved for parties that support at least 50 candidates are the subject of an appeal to the Supreme Court of Canada.

Passage of C-9 also brought several other changes to the *Canada Elections Act*. The approval of the appropriate committee of the Senate has been added to the requirement that the Chief Electoral Officer seek approval from the appropriate committee of the House of Commons before carrying out studies on alternative means of voting, such as electronic voting. As well, the blackout provisions of the Act are harmonized to reflect that the blackout period for election advertising and publishing the results of election opinion surveys was reduced to polling day with the earlier passage of Bill C-2 in 2000. Meanwhile, the *Electoral Boundaries Readjustment Act* was amended to refer to 10 electoral boundaries commissions, one for each province, rather than the previous 11 commissions. Since the Northwest Territories was divided into two territories, each with one electoral district, a boundaries commission for it is no longer required.

## COMPENDIUM OF ELECTION ADMINISTRATION

Elections Canada has released, on its Web site, the 2001 edition of the *Compendium of Election Administration in Canada*. The *Compendium* is a comparative analysis of election legislation at the federal, provincial and territorial levels in Canada. It is prepared annually for the Conference of Canadian Election Officials, and was last updated for the July 2001 conference in Charlottetown, Prince Edward Island. Also available on the Web site is the *Comparative Overview*, first compiled in 2001, which provides a comprehensive summary of the *Compendium* through texts and tables.

These publications cover the full range of electoral topics, including the process of readjusting electoral district boundaries, the registration of electors, the voting process and the nomination and registration of candidates. There is also information about political parties, local associations and third parties, election financing, and referendums, plebiscites, recalls and initiatives. As well, both publications include election and referendum statistics and a summary of major recent court cases dealing with electoral law.

Both the *Compendium* and the *Comparative Overview* may be viewed on the Elections Canada Web site ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)). Only the *Comparative Overview* is available in paper format, and is accompanied by a CD-ROM version of the *Compendium*. Copies can be ordered on-line ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)) or by calling 1 800 463-6868.

## ELECTIONS CANADA WINS MAPPING AWARD

Elections Canada won an important award from ESRI Inc. at the 21st Annual ESRI International User Conference in San Diego, California, held in July 2001. Established in 1984, ESRI Canada is a Canadian-owned company specializing in Geographic Information Systems (GIS) products and services. More than 10 000 people attended the conference, the largest gathering of GIS professionals in the world.

Elections Canada was recognized at the conference with a third-place award in the Best Software Integration category of the Map Gallery competition, in which hundreds of ESRI users displayed their maps. Entries were judged primarily for their ability to demonstrate creative and relevant integration of the many products in the ESRI software family with third-party products, to complete geographical analysis and to create maps.

Maurice Bastarache, Associate Director, Geography, at Elections Canada, is pleased with this award and proud of the Geography staff who pushed the technology to find innovative ways to produce electoral maps. Mr. Bastarache also mentioned that "ESRI's GIS products helped us to provide geographic support for the national election within a very short time frame and with significant savings in cost."

Elections Canada's presentation included a map depicting the distribution of Canadian federal electoral districts. It also described the creation of a mass-production system for maps and reports covering the entire country to support the 2000 general election. The system allowed Elections Canada to create and print more than 65 000 different electoral maps in various formats and scales, as well as over 137 000 pages of descriptive reports, such as polling division descriptions and poll keys. The production of these documents was completed in a period of just 10 weeks.



Shown with the Elections Canada map presented at the ESRI conference are project manager Jose Santos, former Elections Canada cartographer Philippe Palmer and Associate Director, Register and Geography, Maurice Bastarache.



The ESRI software enabled the creation of distinct map designs to fit the needs of each electoral district. The various map formats produced included the overview map for each electoral district, cell maps, which are magnified portions of the overview, municipality maps for electoral districts with more than one municipality, and polling division maps, as well as inset maps for built-up areas of rural polling divisions. All of these were produced in over 800 variously scaled sizes to optimize the product quality.

To illustrate the quantity of maps produced, the electoral district of Berthier—Montcalm had the largest number of maps (489) and the electoral district of Nunavut had the fewest maps (61). The average for all 301 electoral districts across Canada was 217 maps, for a grand total of 65 317 map products.

Complete sets for each electoral district were sent to the headquarters of all Canadian political parties. Each member of Parliament received two complete sets for his or her electoral district. Sets for each electoral district were sent to the 301 returning officers across the country and subsequently distributed to the local riding associations and to the nominated candidates to help them plan their electoral campaigns. This totalled more than 6.7 million documents.

## IMPROVING THE PAYMENT PROCESS

Following the 36th general election, Elections Canada recognized a need to review payment procedures for election workers. The existing process was complex and labour-intensive — both in the field and at Elections Canada. In redesigning the process, staff sought “low-technology” alternatives (e.g. policy/procedural changes) before resorting to computer-based solutions, and took into account the realities of a 36-day decentralized event by developing flexible, yet easy-to-learn procedures and minimizing duplication of effort.

Before the 37th general election, the Election Financing Directorate (recently renamed the Electoral Financing and Corporate Services Directorate) redesigned its multi-stream payment process into the Returning Office Payment System (ROPS). The new integrated payment management system has a clear accountability framework and measurable performance expectations and goals. It provided streamlined and simplified procedures to pay more than 160 000 election workers and landlords of premises used as polling sites at the 2000 general election, and to support a range of business requirements.

The need for specialized financial training for the returning officers and their accounting clerks was addressed with a *Financial Systems Procedures and Training Manual* on CD-ROM. The manual includes user guides, forms and documentation that staff would require over the course of an event.

Returning officers were encouraged to maximize the use of their acquisition cards. This resulted in more timely payments to suppliers and less documentation for both returning officers and Elections Canada.

ROPS helped returning officers track staff budgets, produce financial reports and generate the necessary forms and payment documentation for poll officials, office staff and landlords of polling stations. The documentation was transmitted to Ottawa, where payments are processed. Within a four-week period following the 2000 election, Election Financing processed over 95 percent of the payments to election workers and landlords.

Phase II of ROPS is in the final stages of completion. This phase is primarily the headquarters component, which must meet the government-wide Financial Information Strategy (FIS) requirement. The system will submit payment requests directly to Public Works and Government Services Canada (PWGSC), and provide the Financial Information Management System with summary accounting transactions that meet accrual accounting requirements. In consultation with returning officers, the Electoral Financing and Corporate Services Directorate continues to review payment processes. The goals are to improve delivery of client services and to give returning officers more time to focus on their core responsibilities by minimizing burdensome administrative tasks.

## CANDIDATES' ELECTRONIC RETURNS

The election expenses returns for approximately 500 of the 1 808 candidates at the 2000 general election were prepared electronically, using the Electronic Candidate's Return (ECR). Candidates' official agents could use the computer application supplied by Elections Canada to record the information required to issue tax receipts and to import data from other accounting software programs.

The *Canada Elections Act* requires all official agents, on behalf of their candidates, to submit a return that discloses all contributions received and all election expenses incurred. The official agent is also required to file with the Canada Customs and Revenue Agency (Taxation) a report of the total amount of contributions received and the total amount of contributions received for which official receipts for income tax purposes were issued. A return prepared by computer saves time, helps ensure all the needed information is included, and reduces the processing time at Elections Canada. The program also gives the agents the option of having Elections Canada print the tax receipts for them.

Elections Canada is planning improvements to the software for the next general election.

## THE CANADA AND THE WORLD PAVILION

One of the newest attractions in the nation's capital, the Canada and the World Pavilion, showcases the contributions of hundreds of Canadians who are making their mark around the world today. The contents of the new underground exhibition halls are designed to increase awareness of Canada's global presence and its achievements in the arts, sports, international co-operation, commerce, science and technology. The state-of-the-art exhibits and events include interactive displays, interesting programs and special activities.

The pavilion is located at 50 Sussex Drive, in picturesque Rideau Falls Park, just down the street from the official residences of the Prime Minister and the Governor General, on the international leg of Confederation Boulevard. It is sponsored by the National Capital Commission and several federal partners, including the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Canadian International Development Agency, National Defence, the Communications Research Centre and the Canadian Space Agency.

The Elections Canada module in the pavilion outlines the agency's contribution to promoting and supporting fair elections in emerging democracies. In June of last year, Elections Canada held an election simulation at the pavilion to help young people learn

about the electoral process. In keeping with the Canada and the World spirit, the participants voted for one of the Seven Wonders of the World. The pyramids of Egypt received the most votes.

For more information about the pavilion and its activities, click on Special Events in the Youth section of the Elections Canada Web site ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)).

## INTERNATIONAL ACTIVITIES

### U.S. NATIONAL COMMISSION ON FEDERAL ELECTION REFORM

On June 5, 2001, Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley presented testimony at a public hearing sponsored by the U.S. National Commission on Federal Election Reform, in Ann Arbor, Michigan. As a member of a panel established to provide international perspectives on electoral administration, the Chief Electoral Officer provided an overview of the management of elections in Canada. He spoke about the areas of electoral administration that were of particular interest to the Commission, including ballot design, absentee ballots, voter registration, the manual counting of ballots and the role of Elections Canada.

The Commission, organized by the Miller Center of Public Affairs of the University of Virginia and the Century Foundation, was formed in the wake of voting problems experienced during the 2000 U.S. presidential election and had an initial focus on standardizing methods for casting and counting votes across the United States. The June 5th hearing was the last of four hearings held in various U.S. locations. Members of the Commission, including the honorary co-chairs, former presidents Gerald Ford and Jimmy Carter, heard testimony from various experts in electoral administration, as well as from federal and state legislators, academics and interest groups.

In July, the Commission recommended that the individual states establish their own systems for voter registration. It also called for a modernizing of ballots and election equipment and said that voters challenged by poll workers should be allowed to cast provisional ballots whose validity would be determined later. The 19-member commission also stated that Congress should consider legislation to ban disclosure of any official results until 11 p.m. EST on election night, if the media is not willing to voluntarily refrain from airing state-by-state projections until all the polls in the continental United States have closed. The Commission also suggested that the U.S. election day be designated a federal holiday.

### INTERNATIONAL SEMINAR ON MONEY AND POLITICAL ELECTORAL CONTESTS, MEXICO

The Chief Electoral Officer, Elections Canada's Chief Legal Officer Diane Davidson, and Assistant Director of International Services France Demianenko participated in the International Seminar on Money and Political Electoral Contests, June 5-8, 2001, in Mexico City. They reviewed a discussion paper which stated, "we can assume that there will be a strong linkage between money and elections" and that "in the last two decades there have been important universal changes in what concerns politics, democracy and elections, that have not only made this connection more visible but which have also turned it into an issue of special interest and conferred on it priority status in the agendas for discussion and reflection in electoral-political matters."

Mr. Kingsley called for reforms to Canada's election financing system to correct "a few significant weaknesses in accountability." He stated, "Canadians have the right to know — they do not now — who contributes to the various campaigns that ultimately determine who will be elected, whether they be candidates for a party's leadership, or men and women campaigning for nomination as candidates. And they have no access to information about the financial activities of local party associations."

The organization of the seminar was promoted jointly by the United Nations, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), the International Foundation for Election Systems (IFES), the Spanish Ministry of the Interior, Poder Ciudadano (Citizen Power), Elections Canada, the Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation (TEPJF, Mexico) and the Federal Electoral Institute (IFE, Mexico).

Elections Canada and the Federal Electoral Institute (IFE) of Mexico also renewed, for another five years, their bilateral technical cooperation agreement. It was signed by Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley, and IFE's President Councilor José Woldenberg Karakowsky and Executive Secretary Fernando Zertuche Muñoz.

### CEO CHAIRS IFES STRATEGIC PLANNING PROCESS

Early last year, Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley was appointed chair of the Strategic Planning Committee of the International Foundation for Election Systems (IFES). IFES is an international, non-partisan, non-governmental organization that has undertaken activities, including technical assistance, related to democracy and governance in more than 100 countries since 1987. Mr. Kingsley is a member of its board and was invited to lead the strategic planning work because of Elections Canada's extensive experience in developing and implementing its strategic planning process for the administration of elections.

The planning committee was formed in February of last year. In April, in Washington, it reviewed the draft plan prepared by the staff of IFES to set out the most urgent strategic issues. After further development work, in June, the IFES board adopted the new IFES Strategic Plan, which will be in place for the next three years. The committee reviewed the plan again in September, to determine the best methods for achieving its goals.

### INTERNATIONAL IDEA'S DEMOCRACY FORUM 2001 IN STOCKHOLM

More than 250 information technology specialists and business leaders, election managers, policy makers, development experts and politicians from around the world met last year to explore the implications of the information technology revolution for democracy and its core values. They gathered in Stockholm, Sweden, in late June to participate in the International Institute for Democracy and Electoral Assistance's Democracy Forum 2001, entitled "Democracy and the Information Revolution: Values, Opportunities and Threats."

Keynote speakers at the Forum included Finland's President Tarja Halonen; European Union Commissioner Erkki Liikanen; Bangladesh's Grameen Bank President Muhammad Yunus; and Harvard University Professor Pippa Norris. Among the Canadians attending was former Assistant Chief Electoral Officer, International Services, Ron Gould. The Forum discussed the implications of the information revolution for democracy and its core values; opportunities for and threats to democratic governance from rapid information flow and access; and practical ways in which information technology is being and can be used to strengthen democracy. For more information about the Democracy Forum 2001, visit [www.idea.int](http://www.idea.int).



## ASSISTANT CHIEF ELECTORAL OFFICER RETIRES

**R**on Gould, Elections Canada's Assistant Chief Electoral Officer for the past two decades, has retired after 47 years of public service.

At a reception honouring Mr. Gould on November 6 last year, Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley stated that "I can think of no better summary of Ron's accomplishments and stature than the citation read at his induction as a Member of the Order of Canada by the Governor General in 1997:

Through his work with Elections Canada he has earned a worldwide reputation as the top "democracy salesman". He has been called upon to teach the theory and mechanics of Canadian elections to emerging democracies from Bulgaria to El Salvador to Cambodia, representing Canada with honour and integrity. In helping to build a better world community, perhaps his most important mission was as one of five commissioners responsible for setting up the epoch-making free elections in South Africa."

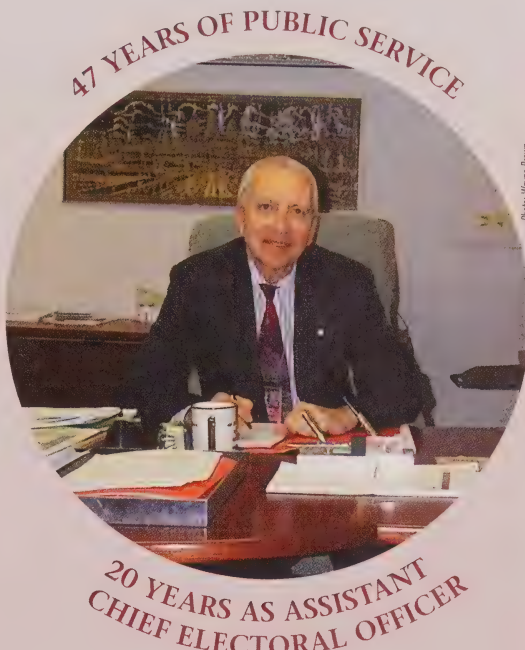
Mr. Kingsley concluded by saying "there you have the essence of Ron Gould — helping to build a better world community. A remarkable career, and a remarkable man."

The architect of Elections Canada's international program, Mr. Gould has taken part in electoral missions in at least 34 countries and areas, and in electoral consulting and planning in more than a dozen others. His advice has been sought by the United Nations, the Commonwealth, the Organization of American States, and the Organization for Security and Co-operation in Europe. He has headed or been actively involved in overseas electoral missions for the International Foundation for Election Systems, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), the National Democratic Institute of the Carter Center, and the Inter-American Union of Electoral Organizations, among others.



On November 6, retiring Assistant Chief Electoral Officer Ron Gould received a plaque thanking him for his 47 years of loyal public service. The plaque, signed by Prime Minister Jean Chrétien, was presented by Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley.

Ron Gould



The United Nations Association in Canada awarded him its Medal of Honour in 1995, for his efforts on behalf of the UN. He organized the UN mission to Nicaragua in 1989, and led a fact-finding mission to Cambodia to help plan and organize the 1991 elections there. He directed the UN's Electoral Assistance Division in Mozambique, and took part in the UN's pre-electoral mission to Tanzania in 1995. He advised the Russian Election Commission in 1995 and was a member of the Independent Electoral Commission of South Africa in 1994.

In 1995, COGEL — the Council on Governmental Ethics Laws — presented him with its Outstanding Service Award in recognition, as COGEL's citation put it, "of his continued efforts to promote the highest level of ethical conduct amongst governmental officials and candidates for public office in the international arena".

Mr. Gould has published two books: *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective* (1995), with Christine Jackson and Loren Wells, and *A Guide for Election Observers* (1995), with Christine Jackson, commissioned by the Commonwealth Parliamentary Association.

Despite his official retirement, Ron Gould will continue working part-time for Elections Canada on international assignments, and as a part-time senior executive with International IDEA, based in Stockholm, Sweden. He is currently organizing, on behalf of the Chief Electoral Officer, the COGEL conference to be held in Ottawa from September 29 to October 3 of this year. X



# Electoral Facts

WAYNE BROWN, CO-EDITOR,  
ELECTORAL INSIGHT, ELECTIONS CANADA, AND

ALAIN LALONDE, ASSOCIATE DIRECTOR,  
ELECTION FINANCING, ELECTIONS CANADA

To help ensure the federal electoral system is open, fair and accessible, the *Canada Elections Act* includes financial provisions that apply to registered political parties, candidates and third parties. While there are no limits on the amounts they may receive in contributions, the Act restricts the amounts that candidates and political parties may spend on election expenses. Similar provisions concerning limits on the ability of third parties to spend on election advertising are currently being challenged before the courts. The public treasury reimburses part of the election expenses of candidates and registered political parties that meet certain conditions. How much could be spent and was spent by the parties, candidates and third parties that participated in the most recent general election, in 2000? The answers are below. For comparison purposes, we have also included the figures from the previous (1997) election.

## Candidates and parties

There were 11 officially registered parties in the 2000 general election, and 10 in 1997. They each had at least 50 candidates, the minimum number required to qualify as registered parties. There were 1 808 candidates at the most recent election, as compared to 1 672 three and a half years earlier.

## Election expenses limits for registered parties

The spending limits for parties are based on the number of electors on the preliminary or the revised voters lists (whichever is largest) in the ridings where the parties have confirmed candidates.

## Election expenses limits for candidates

The limit for candidates varies from riding to riding, although all candidates in a riding are subject to the same limit. The limits are based on the number of electors on the preliminary or revised voters lists (whichever is largest) for each riding. The higher the

numbers of electors, the higher the spending limit. The limits are adjusted for sparsely populated and geographically large ridings.

The average expenses limit for candidates in the 2000 election was \$68 019. The highest limit of \$83 654 applied to candidates in the riding of Peace River, in Alberta. The lowest limit of \$51 855 applied to candidates in the riding of Malpeque, in Prince Edward Island.

The average expenses limit for candidates in the 1997 election was \$62 624. The highest limit of \$78 589 applied to candidates in the riding of Peace River. The lowest limit of \$49 414 applied to candidates in the riding of Malpeque.

## Spending by candidates (as submitted in candidates' campaign returns)

The average amount of election expenses for candidates in the 2000 election was \$20 836. The average amount of election expenses for candidates in the 1997 election was \$23 428.

Registered parties in 2000 election	Number of candidates	Limits (\$)	Actual spending (\$)
Bloc Québécois	75	3 383 175	1 968 693
Canadian Action Party	70	3 097 545	392 108
Canadian Reform Conservative Alliance	298	12 638 257	9 669 648
Communist Party of Canada	52	2 264 407	13 563
Liberal Party of Canada	301	12 710 074	12 525 174
Marijuana Party	73	3 284 537	9 724
Marxist-Leninist Party of Canada	84	3 817 444	2 088
Natural Law Party of Canada	69	3 096 518	38 304
New Democratic Party	298	12 584 911	6 334 585
Progressive Conservative Party of Canada	291	12 352 405	3 983 301
The Green Party of Canada	111	4 888 177	17 747

There were also 29 independent candidates and 57 with no affiliation.

Registered parties in 1997 election	Number of candidates	Limits (\$)	Actual spending (\$)
Bloc Québécois	75	3 019 087	1 629 497
Canadian Action Party	58	2 250 715	490 441
Christian Heritage Party of Canada	53	2 065 120	75 229
Liberal Party of Canada	301	11 358 749	11 247 141
Marxist-Leninist Party of Canada	65	2 466 604	375
Natural Law Party of Canada	136	5 242 080	292 253
New Democratic Party	301	11 358 749	5 976 724
Progressive Conservative Party of Canada	301	11 358 749	10 288 333
Reform Party of Canada	227	8 503 058	4 921 733
The Green Party of Canada	79	3 154 376	16 090

There were also 44 independent candidates and 32 with no affiliation.

## Reimbursements

The public treasury reimburses part of the election expenses of registered political parties and candidates, if certain conditions are met, including the submission of detailed financial statements.

### Reimbursements for registered political parties

Registered political parties that obtain at least 2 percent of the total valid votes cast in a general election, or 5 percent of the valid votes cast in the ridings where they present candidates, have the right to a reimbursement of 22.5 percent of their actual election expenses paid.

In 2000, five registered parties received reimbursements. The average reimbursement was \$1 536 072. In 1997, five registered parties received reimbursements. The average reimbursement was \$1 492 693.

### Reimbursements for candidates

A candidate who is elected or receives at least 15 percent of the valid votes cast in his or her riding at the election is entitled to a reimbursement of 50 percent of actual election and personal expenses paid, to a maximum of 50 percent of the election expenses limit in that riding.

In 2000, 685 candidates were entitled to receive a reimbursement. In 1997, 801 candidates were entitled to receive reimbursements.

## Third party limits and spending

Third parties are persons and groups that play a role in the election process, but are not candidates for office, registered political parties or their electoral district associations. Any third party that spends \$500 or more for election advertising must register with the Chief Electoral Officer and submit a financial statement after the election. In the *Canada Elections Act* adopted in 2000, the election advertising expenses of third parties were limited to \$150 000 for a general election, of which a maximum of \$3 000 could be spent in any one electoral district. These limits are currently being challenged before the courts. There were 49 third parties at the 2000 general election. Elections Canada received 44 third party reports. The average amount spent by those third parties was \$9 447.47.

## Public disclosure

Every registered political party must submit an audited return of its election expenses to the Chief Electoral Officer within the six months following election day. Each candidate is required to submit an audited return of election expenses to the Chief Electoral Officer within four months of election day. The returns must show all election expenses incurred, indicate the amounts and sources of all contributions, and disclose the names and addresses of all those whose contributions exceed \$200. Within four months of election day, third parties must report the contributions received to finance their election advertising, as well as the details of their election advertising expenses. ❧





# Electoral information for you, at **www.elections.ca**

*Recent additions to the Elections Canada Web site include:*

## **Modernizing the Electoral Process**

Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 37th general election in 2000.

## **2000 General Election Post-event Overview**

An evaluation of the 37th general election by the political parties, candidates, third parties, academics and electors.

## **Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election**

Describes Elections Canada's work preparing for and conducting the 37th general election.

## **Thirty-seventh General Election 2000: Official Voting Results**

This report presents the complete poll-by-poll results for all electoral districts, by province or territory, as well as a synopsis.

## **Registered Political Parties' Election Expenses Report**

Includes the authorized election expenses limits, the audited reports of election expenses and the reimbursements for each of the 11 registered political parties at the 2000 general election.

## **Candidates' Contributions and Election Expenses**

A searchable database of candidates' contributions and election expenses for the 2000 general election (and the 1997 election).

## **Registered Political Parties' Fiscal Period Returns**

This searchable database includes the contributions received and expenses incurred for 2000 (as well as for the 1999 and 1998 fiscal years).

## **Canada's Electoral System**

This updated 56-page publication includes changes resulting from the passage of Bill C-2 in 2000.

## **The Compendium of Election Administration in Canada**

An updated comparative analysis of federal, provincial and territorial election legislation.

## **Web Module for the Federal Representation 2004 Project**

Provides detailed information on the process of the redistribution of federal electoral boundaries, which officially began in March 2002.

*Please visit the Web site soon, and bookmark it for future reference.*





*disposition, à*  
**www.elections.ca**

Parmi les nouveautés sur le site Web d'Elections Canada :

## Moderniser le processus électoral

Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 37<sup>e</sup> élection générale en 2000.

Aperçu de l'évaluation postélectorale sur l'élection générale de 2000

Évaluation de la 37<sup>e</sup> élection générale par les partis politiques, les candidats, les tiers, les universitaires et les électeurs.

Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 37<sup>e</sup> élection générale

Rapport décrivant le travail d'Élections Canada dans les préparatifs et la tenue de la 37<sup>e</sup> élection générale en 2000.

Trente-septième élection générale 2000 : Résultats officiels du scrutin

Rapport des résultats officiels par bureau de scrutin de chaque circonscription, par province ou territoire, ainsi qu'un synopsis.

## Rapports des partis politiques enregistrés relatifs aux dépenses d'élection

Comprend pour chacun des 11 partis politiques enregistrés la limite permise des dépenses d'élection, lors de l'élection générale de 2000, le rapport vérifié des dépenses d'élection et le montant du remboursement.

**Contributions et dépenses électorales des candidats**  
Base de données des contributions et des dépenses électorales des candidats pour l'élection générale de 2000 (et celle de 1997).

## Rapports des partis politiques enregistrés par exercice financier

base de données des contributions reçues et des dépenses engagées par les partis politiques enregistrés en 2000 (ainsi qu'en 1999 et 1998).

**Le système électoral du Canada**  
Publication de 56 pages mise à jour à la suite de l'adoption du projet de loi C-2 en 2000.

Compendium de l'administration électorale au Canada

Mise à jour de l'étude comparative des législations électorales fédérale, provinciales et territoriales.

Module Web du projet Représentation fédérale 2004

Contient des renseignements détaillés sur le processus de révision des limites des circonscriptions fédérales qui a débuté officiellement en mars 2002.

Visitez le site Web sans tarder et ajoutez-le à vos signets!



Partis enregistrés pour l'élection générale de 1997

Bloc Québécois	75	3 019 087	1 629 497
Le Parti Réformiste du Canada	227	8 503 058	4 921 733
Le Parti Vert du Canada	79	3 154 376	16 090
Nouveau Parti Démocratique	301	11 358 749	5 976 724
Parti action canadienne	58	2 250 715	490 441
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	53	2 065 120	75 229
Parti de la loi naturelle du Canada	136	5 242 080	292 253
Parti libéral du Canada	301	11 358 749	11 247 141
Parti Marxiste-Léniniste du Canada	65	2 466 604	375
Parti progressiste-conservateur du Canada	301	11 358 749	10 288 333

Il y avait aussi 44 candidats indépendants et 32 sans appartenance politique.

Dépenses électorales des candidats (selon leurs rapports de campagne électorale)

En moyenne, les candidats à l'élection générale de 2000 ont engagé des dépenses électorales de 20 836 \$. En 1997, les candidats ont dépensé en moyenne 23 428 \$.

Remboursements

Le Trésor public rembourse en partie les dépenses électorales des partis enregistrés et des candidats qui remplissent certaines conditions, y compris le dépôt d'états financiers détaillés.

Remboursements aux partis enregistrés

Un parti politique enregistré qui obtient au moins 2 % des votes valablement exprimés lors d'une élection générale, ou au moins 5 % des votes valablement exprimés dans les seules circonscriptions dans lesquelles il a soutenu un candidat, a droit à un remboursement de 22,5 % des dépenses électorales qu'il a effectivement payées.

Remboursements aux candidats

En 2000, cinq partis politiques enregistrés ont eu droit à un remboursement. La somme moyenne remboursée à un parti est de 1 536 072 \$. En 1997, cinq partis politiques enregistrés avaient eu droit à un remboursement. Le remboursement moyen s'élevait alors à 1 492 693 \$.

Un candidat élu, ou qui a obtenu au moins 15 % des votes valablement exprimés dans sa circonscription, a droit à un remboursement de 50 % des dépenses électorales et personnelles qu'il a payées, à concurrence de 50 % du plafond des dépenses électorales établi pour sa circonscription.

En 2000, 685 candidats ont eu droit à un remboursement. En 1997, ils avaient été 801 à y avoir droit.

Plafonds et dépenses des tiers

Un tiers est une personne ou un groupe, à l'exception d'un candidat, d'un parti enregistré et d'une association de circonscription, qui joue un rôle dans le processus électoral. Tout tiers qui dépense 500 \$ ou plus en publicité électorale est tenu de s'enregistrer auprès du directeur général des élections et de soumettre un état financier après l'élection. La *Loi électorale du Canada* adoptée en 2000 prévoit que les dépenses de publicité électorale que peut engager un tiers relativement à une élection générale soient limitées à 150 000 \$, dont un maximum de 3 000 \$ peut être dépensé dans une circonscription donnée. Ces dispositions de la Loi sont présentement contestées en cour. Quarante-neuf tiers ont pris part à l'élection générale de 2000. Elections Canada a reçu un rapport de 44 d'entre eux. Les tiers ont dépensé en moyenne 9 447,47 \$.

Obligation d'informer le public

Tout parti politique enregistré est tenu de produire auprès du directeur général des élections un état vérifié de ses dépenses électorales dans les six mois qui suivent le jour du scrutin. Tout candidat doit produire auprès du directeur général des élections un rapport vérifié de ses dépenses électorales dans les quatre mois qui suivent le jour du scrutin. Les rapports portent sur l'ensemble des dépenses électorales engagées, ils comportent le montant et la source de tous les dons reçus ainsi que les nom et adresse de chaque donateur dont la contribution est supérieure à 200 \$. Quant aux tiers, ils doivent fournir le détail de leurs dépenses de publicité électorale dans les quatre mois qui suivent le jour du scrutin, et notamment des précisions quant aux contributions reçues destinées à la publicité électorale. ☒



# Faits électoraux

WAYNE BROWN, RÉDACTEUR,  
PERSPECTIVES ÉLECTORALES, ÉLECTIONS CANADA, ET  
ALAIN LALONDE, DIRECTEUR ASSOCIÉ, FINANCEMENT  
DES ÉLECTIONS, ÉLECTIONS CANADA

Pour favoriser l'ouverture, l'équité et l'accessibilité au sein du système électoral fédéral, la *Loi électorale du Canada* comprend des dispositions financières qui s'appliquent aux partis politiques enregistrés, aux candidats et aux tiers. S'il n'y a pas de plafond aux dons qu'ils peuvent recevoir, la Loi restreint par contre les dépenses électorales des candidats et des partis. Les dispositions similaires s'appliquant aux tiers sont présentement contestées en cour. Le Trésor public rembourse en partie les dépenses électorales des candidats et des partis enregistrés qui remplissent certaines conditions. Combien les partis, les candidats et les tiers qui ont pris part à la plus récente élection générale, en 2000, pouvaient-ils dépenser? Les réponses sont données ci-dessous. À des fins de comparaison, nous indiquons aussi les données relatives à l'élection générale précédente (1997).

## Candidats et partis

Il y avait 11 partis officiellement enregistrés pour l'élection générale de 2000; en 1997, ils étaient dix. Chacun d'eux soutenait au moins 50 candidats, soit le nombre minimal requis pour l'enregistrement. Il y avait 1 808 candidats à la dernière élection générale; trois ans et demi plus tôt, on en comptait 1 672.

## Plafonds des dépenses électorales pour les partis enregistrés

Le plafond des dépenses électorales pour un parti est calculé en fonction du nombre d'électeurs sur les listes électorales préliminaires ou sur les listes électorales révisées (selon le nombre le plus élevé) dans les circonscriptions où le parti soutient un candidat confirmé.

## Plafonds des dépenses électorales pour les candidats

Le plafond des dépenses électorales pour les candidats est différent d'une circonscription à l'autre, mais tous les candidats dans une circonscription donnée doivent respecter le même plafond.

Le plafond moyen des dépenses électorales pour les candidats à l'élection générale de 2000 s'élevait à 68 019 \$. Le plafond le plus élevé était de 83 654 \$; il s'appliquait aux candidats dans Peace River (Alberta). Le plafond le moins élevé était de 51 855 \$; il s'appliquait à la circonscription de Mapeque (Île-du-Prince-Édouard).

Le plafond moyen des dépenses électorales pour les candidats à la circonscription de Mapeque était de 49 414 \$; il s'appliquait à la circonscription de Mapeque.

Partis enregistrés pour l'élection générale de 2000	Nombre de candidats	Plafonds (\$)	Dépenses réelles (\$)
Bloc Québécois	75	3 383 175	1 968 693
Alliance réformiste conservatrice canadienne	298	12 638 257	9 669 648
Le Parti Vert du Canada	111	4 888 177	17 747
Nouveau Parti Démocratique	298	12 584 911	6 334 585
Parti action canadienne	70	3 097 545	392 108
Parti communiste du Canada	52	2 264 407	13 563
Parti de la loi nouvelle du Canada	69	3 096 518	38 304
Parti libéral du Canada	301	12 710 074	12 525 174
Parti Marjano	73	3 284 537	9 724
Parti Marxist-Léniniste du Canada	84	3 817 444	2 088
Parti progressiste-conservateur du Canada	291	12 352 405	3 983 301

Il y avait aussi 29 candidats indépendants et 57 sans appartenance politique.



## LE DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DES ÉLECTIONS PREND SA RETRAITE

**M** Ron Gould, directeur général adjoint des élections à Elections Canada depuis 20 ans, a pris sa retraite après 47 années dans la fonction publique.

Lors de la réception tenue en l'honneur de M. Gould le 6 novembre 2001, le directeur général des élections, Jean-François Kingsley, lui a rendu hommage : « Je ne peux penser à rien de mieux pour résumer les accomplissements de Ron et évoquer la stature de cet homme que de citer le texte qu'a lu le gouverneur général lorsque Ron a été honoré à titre de membre de l'Ordre du Canada il y a quatre ans :

Par son travail Elections Canada, il a mérité une réputation internationale comme meilleur « vendeur de démocratie ». On a fait appel à lui pour enseigner la théorie et le processus des élections au Canada à des démocrates naissances, du El Salvador au Cambodge en passant par la Bulgarie. Il a représenté le Canada avec honneur et intégrité, en aidant à bâtir une meilleure communauté mondiale. À ce chapitre, sa plus importante mission a sans doute été comme l'un des cinq commissaires responsables de la mise sur pied d'un événement marquant de notre époque, la première élection libre en Afrique du Sud. »

M. Kingsley a conclu en résumé : « L'essence de Ron Gould, c'est sa : aider à bâtir une meilleure communauté mondiale. Une carrière remarquable, un homme remarquable. »

Architecte du programme international d'Elections Canada, M. Gould a participé à des missions électorales dans au moins 34 pays et à des activités de consultation et de planification électorales dans une dizaine d'autres. On l'également fait appel à son expertise les Nations Unies, le Commonwealth, l'Organisation des États américains et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. M. Gould a été chef ou membre actif de missions électorales à l'étranger, notamment pour le compte de l'International Institute for Election Systems, de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), du National Democratic Institute (Carter Center) et de l'Union interaméricaine des organismes électoraux.



Le 6 novembre, soulignant le départ à la retraite du directeur général adjoint des élections Ron Gould, le directeur général des élections Jean-François Kingsley lui a remis une plaque signée par le premier ministre Jean Chrétien pour le remercier de ses 47 années de loyaux services dans la fonction publique.

Photo: Wayne Brown

## 20 ANNÉES EN QUALITÉ DE DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DES ÉLECTIONS



Photo: Wayne Brown

## 47 ANNÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Ron Gould

En 1995, il a reçu la Médaille d'honneur de l'Association canadienne pour les Nations Unies pour les efforts déployés au nom de l'ONU. Notamment, il a organisé la mission de l'ONU au Nicaragua en 1989 et a mené une mission d'enquête au Cambodge pour aider à planifier et à organiser l'élection de 1991 dans ce pays. Il a dirigé l'action de la Division de l'assistance électorale de l'ONU au Mozambique et a pris part à la mission préélectorale de l'ONU en Tanzanie en 1995. Il a été membre de la commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud en 1994 et a conseillé la commission électorale de la Russie en 1995. En 1995, le Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) lui a décerné le prix pour services éminents en reconnaissance, comme l'exprime l'organisme, « de ses efforts continus pour favoriser une conduite au niveau éthique des plus élevés chez les représentants du gouvernement et les candidats à une charge publique sur la scène internationale ».

M. Gould a publié deux livres, soit *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective* (1995), en collaboration avec Christine Jackson et Loren Wells, et *A Guide for Election Observers* (1995), en collaboration avec Christine Jackson et sur demande de l'Association parlementaire du Commonwealth.

Bien qu'il soit officiellement à la retraite, Ron Gould continuera à travailler à temps partiel aux affectations internationales que lui assignera Elections Canada et conservera son poste de cadre dirigeant à temps partiel de l'International IDEA à Stockholm, en Suède. En ce moment, il organise, au nom du directeur général des élections, la conférence du COGEL qui aura lieu à Ottawa du 29 septembre au 3 octobre de cette année. ✕

ACTIVITÉS INTERNATIONALES

COMMISSION NATIONALE (ÉTATS-UNIS) SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE FÉDÉRALE

Le 5 juin 2001, le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, a témoigné à une audience publique organisée par la Commission nationale sur la réforme électorale fédérale, à Ann Arbor (Michigan). Comme membre d'un comité formé pour offrir une perspective internationale sur l'administration électorale, il a brossé un tableau de la gestion des élections au Canada. Il a parlé de certains secteurs de l'administration électorale qui représentent un intérêt particulier pour la commission, y compris la conception du bulletin de vote, les bulletins des électeurs absents, l'inscription des électeurs, le dépouillement manuel des bulletins de vote et le rôle d'Élections Canada.

Cette commission, organisée par le Miller Center of Public Affairs de l'Université de la Virginie et la Century Foundation, a été créée dans la foulée des problèmes de votation survenus durant l'élection présidentielle américaine de 2000. Elle visait en premier lieu la normalisation des méthodes de votation et de dépouillement dans l'ensemble des États-Unis. L'audience du 5 juin était la dernière des quatre audiences tenues dans diverses localités américaines. Des membres de la commission, y compris les représentants honoraires, les anciens présidents Gerald Ford et Jimmy Carter, ont entendu le témoignage de différents spécialistes de l'administration électorale ainsi que de législateurs fédéraux, de législateurs des États, d'universitaires et de groupes d'intérêts.

En juillet, la commission a recommandé que chaque État mette sur pied son propre système d'inscription des électeurs. Elle a également préconisé la modernisation des bulletins de vote et de l'équipement électoral et déclaré que l'électeur dont l'admissibilité est mise en doute par un posé au scrutin devrait être autorisé à déposer un bulletin provisoire, qui serait valide plus tard. La commission, composée de 19 membres, a aussi affirmé que le Congrès devrait étudier la possibilité de légiférer pour interdire la divulgation de résultats officiels avant 23 h, heure normale de l'Est, le soir du scrutin, si les médias n'acceptent pas d'attendre la fermeture de tous les bureaux de vote dans la zone continentale des États-Unis pour diffuser les projections par Ént. La commission a également suggéré que le jour de l'élection fédérale américaine soit désigné jour férié fédéral.

SÉMINAIRE INTERNATIONAL SUR L'ARGENT ET LES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET POLITIQUES (MEXIQUE)

Le directeur général des élections, la première conseillère juridique, Diane Davidson, et la directrice adjointe des Services internationaux d'Élections Canada, France Demianenko, ont participé à l'International Seminar on Money and Political Electoral Contests qui a eu lieu à Mexico du 5 au 8 juin 2001. Ils ont discuté d'un document de travail affirmant qu'il existe assurément un lien étroit entre argent et élections et qu'il y a eu, au cours des deux dernières décennies, d'importantes modifications à l'échelle mondiale en ce qui concerne la politique, la démocratie et les élections. Non seulement ces modifications ont contribué à rendre le lien plus visible, mais elles ont conféré un intérêt spécial à ce problème et l'ont propulsé au premier rang des discussions et des réflexions portant sur les questions électorales et politiques.

M. Kingsley a fait valoir la nécessité de réformes au système de financement des élections au Canada qui vendront combler « quelques lacunes assez importantes en ce qui a trait à la reddition des comptes ». Il a précisé que « les Canadiens ont le droit de savoir — ce qu'ils ne savent pas à l'heure actuelle — quels sont ceux qui contribuent aux diverses campagnes et qui, en fin de compte, détermineront qui sera élu, qu'il s'agisse de candidats à la tête d'un parti ou d'hommes et de femmes qui font campagne pour devenir candidats. À l'heure actuelle, les Canadiens n'ont pas accès à l'information sur les activités financières des associations locales des partis. »

LE DGE PRÉSIDE AU PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE DE L'IFES

Au début de l'année dernière, le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, a été nommé président du Comité de planification stratégique de l'International Foundation for Election Systems (IFES). Cette organisation internationale non partisane et non gouvernementale a depuis 1987 entrepris diverses activités ayant trait à la démocratie et à la saine gestion des affaires publiques dans plus de 100 pays, y compris des projets d'aide technique. À titre de membre du conseil d'administration, M. Kingsley a été invité à diriger les travaux de planification stratégique comme l'un de la vaste expérience d'Élections Canada dans l'élaboration et la mise en œuvre de processus de planification stratégique visant l'administration des élections.

Créé en février de l'année dernière, le comité de planification s'est réuni à Washington en avril dernier pour examiner le plan provisoire préparé par le personnel de l'IFES pour préciser les questions stratégiques les plus urgentes. À la suite des travaux préparatoires qui se sont déroulés en juin, le conseil d'administration de l'IFES a adopté un nouveau plan stratégique qui sera mis en œuvre au cours de la prochaine période triennale. Le comité s'est réuni en septembre pour examiner le plan afin de déterminer les meilleures méthodes pour atteindre ses objectifs.

TRIBUNE DÉMOCRATIQUE INTERNATIONALE 2001 DE L'IDEA À STOCKHOLM

Plus de 250 spécialistes de la technologie de l'information ainsi que des chefs d'entreprises, des gestionnaires électoraux, des décideurs, des spécialistes du développement et des hommes politiques de partout dans le monde se sont réunis l'année dernière afin d'examiner les incidences de la révolution de la technologie de l'information sur la démocratie et ses valeurs intrinsèques. Reunis à Stockholm (Suède), à la fin juin, ils ont participé au forum sur la démocratie organisé par l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance, « Democracy and the Information Revolution: Values, Opportunities and Threats ».

Parmi les principaux conférenciers, on notait la présence du président finlandais Tarja Halonen, du commissaire de l'Union européenne Kikki Liikanen, du président de la Banque Græmeen du Bangladesh Muhammad Yunus et du professeur Pippa Morris de l'Université Harvard. Le Canada était représenté, entre autres, par l'ancien directeur général adjoint des élections — Services internationaux, Ron Gould. Les participants ont discuté des incidences de la révolution de l'information sur la démocratie et ses valeurs intrinsèques, des possibilités et des menaces en matière de gestion démocratique des affaires publiques découlant de la rapidité du flux de l'information et de l'accès qui y est offert, ainsi que des façons pratiques d'utiliser la technologie de l'information pour renforcer la démocratie. Pour obtenir des renseignements additionnels sur ce forum, consultez le site Web [www.idea.int](http://www.idea.int).

Élections Canada et l'Institut fédéral électoral (IFE) du Mexique ont également renouvelé leur entente bilatérale quinquennale de coopération technique. L'accord a été signé par le directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, le président conseiller de l'IFE, José Woldenberg Karakowsky, et le secrétaire exécutif, Fernando Zertuche Muñoz.

Les Nations Unies, l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), l'International Foundation for Election Systems (IFES), le ministère de l'Intérieur de l'Espagne, Poder Ciudadano (Pouvoir du citoyen), Élections Canada, le Tribunal électoral fédéral de la magistrature (TFPJF, Mexique) et l'Institut fédéral électoral (IFE, Mexique) ont participé à la promotion du séminaire.



publics et Services gouvernementaux Canada (TP56C) et fournira un Système de gestion de l'information financière un résumé des opérations comptables conformes aux exigences de la comptabilité d'exercice. De concert avec les directeurs du scrutin, la Direction du financement des élections et des services intégrés poursuit la révision du processus de paiement. Elle vise à améliorer la prestation des services à la clientèle et à réduire les tâches administratives fastidieuses des directeurs du scrutin afin qu'ils puissent se concentrer sur leurs tâches principales.

## RAPPORT ÉLECTRONIQUE DU CANDIDAT

Dans le cadre de l'élection générale 2000, les rapports des dépenses électorales de 500 des 1 808 candidats ont été préparés avec le Rapport électronique du candidat (REC). Cette application informatique fournie par Elections Canada a permis aux agents officiels d'enregistrer les renseignements nécessaires à l'émission des reçus aux fins de l'impôt et d'importer les données d'autres logiciels comptables.

La loi électorale du Canada exige que les agents officiels soumettent au nom de leur candidat un rapport de toutes les contributions reçues et les dépenses électorales engagées. Les agents officiels doivent également déposer auprès de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'impôt) un rapport du total des contributions reçues et du total des contributions reçues pour lesquelles des reçus officiels ont été délivrés aux fins de l'impôt sur le revenu. La préparation d'un rapport par voie électronique représente une économie de temps, assure l'inclusion de tous les renseignements nécessaires et réduit le délai de traitement à Elections Canada. Le programme donne aussi aux agents la possibilité de faire imprimer les reçus aux fins de l'impôt par Elections Canada.

## LE PAVILLON CANADA-MONDE

Le Pavillon Canada-Monde, l'un des plus récents attraits touristiques de la capitale nationale, met fièrement en valeur la contribution de centaines de Canadiens et de Canadiennes qui se distinguent aujourd'hui sur la scène internationale. Le contenu de ses salles d'exposition souterraines est conçu pour faire mieux connaître la présence mondiale du Canada et ses réussites dans les domaines des arts, des sports, de la coopération internationale, du commerce, des sciences et des technologies. En plus d'expositions à la fine pointe de la technologie dont des activités spéciales, le Pavillon offre d'intéressants programmes d'interprétation et des activités spéciales.

Le module d'Elections Canada au Pavillon présente un aperçu du rôle que joue l'organisme à l'appui d'élections équitables dans les démocraties émergentes. En juin de l'année dernière, Elections Canada a organisé pour les jeunes une élection simulée leur permettant de se familiariser avec le processus électoral. Dans l'esprit du thème Canada-Monde, les participants devaient voter pour une des sept merveilles du monde. Ce sont les pyramides d'Égypte qui ont obtenu le plus de votes. Pour obtenir de plus amples renseignements sur le Pavillon Canada-Monde et ses activités, cliquez sur Activités spéciales dans la section pour les jeunes du site Web d'Elections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)).

Pour donner une idée de la quantité de cartes produites, la circonscription de Berthier—Montcalm est celle qui en avait le plus grand nombre (489) et celle du Nunavut en avait le plus petit nombre (61). La moyenne des 301 circonscriptions électorales au Canada était de 217, ce qui donne un total général de 65 317 produits de cartographie.

Des séries complètes de cartes ont été envoyées au siège social de tous les partis politiques canadiens. Chaque député a reçu deux séries complètes de cartes de sa circonscription. Des séries de chaque circonscription ont été remises aux 301 directeurs du scrutin, puis distribuées aux associations locales de circonscription ainsi qu'aux candidats confirmés, pour les aider à planifier leur campagne électorale. Cela représente plus de 6,7 millions de documents.

## AMÉLIORATION DU PROCESSUS DE PAIEMENT

À la suite de la 36<sup>e</sup> élection générale, Elections Canada avait reconnu le besoin de réviser les procédures de paiement du personnel électoral. Le processus alors en place était complexe et exigeait en main-d'œuvre, avant dans les circonscriptions qu'à Elections Canada. Dans la restructuration du processus, le personnel a d'abord tenté de trouver des solutions à « faible technologie » (comme des modifications aux politiques et procédures) avant de recourir à des solutions informatiques; il a aussi tenu compte des réalités d'un scrutin décentralisé de 36 jours en élaborant des procédures flexibles mais faciles à comprendre et en réduisant le chevauchement des efforts.

Avant la tenue de la 37<sup>e</sup> élection générale, la Direction du financement des élections (maintenant la Direction du financement des élections et des services intégrés) a restructuré son processus de paiement à vote multiples pour en faire le Système de paiement au bureau du directeur du scrutin (SPBDS). Le nouveau système intégré de gestion des paiements comporte un cadre de responsabilité clair et des objectifs de rendement mesurables. Il a fourni des procédures simplifiées pour payer plus de 1 60 000 travailleurs électoraux et locataires des lieux de vote lors de l'élection générale 2000 ainsi qu'un outil à l'appui de diverses fonctions de gestion. Comme les directeurs du scrutin et les comités comptables avaient besoin d'une formation spécialisée en finances, on a créé le *Manuel de formation en procédures et systèmes financiers* sur CD-ROM. Le manuel comprend des guides de l'utilisateur, des formulaires et la documentation nécessaire au personnel lors d'un scrutin.

On a encouragé les directeurs du scrutin à utiliser le plus possible leurs cartes d'achat, ce qui a permis de payer plus rapidement les fournisseurs et de réduire la manipulation de documents par les directeurs du scrutin et Elections Canada. Le SPBDS a aidé les directeurs du scrutin à assurer le suivi des budgets du personnel, à établir les rapports financiers et à produire les formulaires et documents de paiement nécessaires pour le personnel électoral, le personnel administratif et les locataires de bureaux de scrutin. Ces documents ont été envoyés à Ottawa, où les paiements sont traités. Dans les quatre semaines suivant l'élection 2000, la Direction du financement des élections avait traité plus de 95 % des paiements au personnel de scrutin et aux locataires.

La phase II du SPBDS sera bientôt terminée. Il s'agit essentiellement de la composante du siège social, qui doit répondre aux exigences de la Stratégie d'information financière (SIF) s'appliquant à tout le gouvernement. Le système enverra les demandes de paiement directement à Travaux



Le compendium et l'Étude comparative peuvent tous deux être consultés sur le site Web d'Élections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)). Seule l'Étude comparative est disponible en format imprimé et s'accompagne du compendium sur CD-ROM. On peut commander ces documents en ligne ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)) ou par téléphone au 1 800 463-6868.

## ÉLECTIONS CANADA REMPORTE UN PRIX DE CARTOGRAPHIE

Élections Canada a décroché un important prix de cartographie décerné par ESRI Inc. à la 21<sup>e</sup> conférence annuelle des usagers d'ESRI International, à San Diego (Californie), en juillet 2001. ESRI est une entreprise spécialisée dans les produits et services de SIG (systèmes d'information géographique). Elle dispose d'une filiale au Canada depuis 1984. Plus de 10 000 personnes ont assisté à la conférence, qui a été le plus grand rassemblement au monde de spécialistes des SIG. Elections Canada s'est distingué à la conférence en obtenant une troisième place, parmi des centaines d'usagers d'ESRI qui ont présenté leurs cartes dans la catégorie de la meilleure intégration de logiciels, dans le cadre du concours de cartes. Les candidatures ont été jugées avant tout en fonction de la capacité d'intégrer de façon créatrice et pertinente les nombreux produits de la gamme de logiciels d'ESRI avec les produits d'autres fournisseurs pour faire des analyses géographiques et créer des cartes.

Maurice Bastarache, directeur associé, Géographie, à Elections Canada, se réjouit de ce prix et est fier du personnel de la Géographie, qui a su exploiter la technologie plus à fond pour trouver des moyens innovateurs de produire des cartes électorales. M. Bastarache a précisé : « Les produits de SIG d'ESRI nous ont aidés à assurer le soutien géographique pour l'élection générale dans des délais très brefs et en réalisant de substantielles économies. »

La présentation d'Élections Canada comprenait une carte illustrant la répartition des circonscriptions électorales fédérales au Canada. Elle décrivait également la création d'un système de production de masse pour les cartes et les rapports de l'ensemble du pays, pour l'élection générale de 2000. Le système a permis à Elections Canada de créer et d'imprimer plus de 65 000 cartes de toiles et d'échelles différentes, ainsi que plus de 137 000 pages de rapports descriptifs, par exemple des sections de vote et des indicateurs de rues. La production de ces documents a été terminée en à peine dix semaines.

Le logiciel d'ESRI a permis de créer divers modèles de cartes pour tenir compte des besoins propres à chaque circonscription. Les divers formats de cartes produits comprennent la carte générale de chaque circonscription, des cartes portables, qui sont des parties agrandies de la



Photo : Deborah Robinson  
José Santos, gestionnaire de projets, Philippe Folmer, ancien cartographe à Elections Canada, et Maurice Bastarache, directeur associé, Régistre et Géographie, présentant la carte d'Élections Canada à la conférence d'ESRI.

partielle devrait avoir le droit de faire indiquer son appartenance politique sur le bulletin de vote, à condition que le parti ait satisfait aux exigences de la loi. Logiquement, un candidat unique représentant un parti politique à une élection générale devrait également être autorisé à faire indiquer son appartenance politique sur le bulletin de vote, à condition que le parti ait satisfait aux exigences de la loi. M. Kingsley avait ajouté que pour se qualifier comme parti, un groupe doit avoir un chef enregistré, un agent officiel et un vérificateur et il doit soumettre régulièrement des rapports au directeur général des élections.

M. Kingsley avait également expliqué que le projet de loi C-9 ne modifierait pas les avantages financiers qui ne sont offerts qu'aux partis soutenant au moins 50 candidats à une élection générale. Parmi ces avantages, mentionnons le droit d'émettre des reçus aux fins de l'impôt, de se voir rembourser une partie des dépenses électorales, de recevoir les fonds excédentaires des candidats, de participer pleinement à la répartition du temps d'antenne accordé par les radiodiffuseurs enregistrés (aux heures de grande écoute, à des tarifs préférentiels, pour la transmission de messages politiques) et de recevoir les listes électorales définitives. Selon la Cour d'appel de l'Ontario, il est raisonnable de réserver ces avantages aux partis politiques qui démontrent un certain niveau d'engagement, et le soutien de 50 candidats constitue un critère raisonnable pour mesurer cet engagement. Certains éléments de la décision de la Cour qui se rapprochent à la question des avantages réservés aux partis soutenant au moins 50 candidats font l'objet d'un appel à la Cour suprême du Canada.

L'adoption du projet de loi C-9 a également entraîné plusieurs autres modifications à la Loi électorale du Canada. Ainsi, avant de mener des études sur les nouveaux modes de scrutin, comme le vote électronique, le directeur général des élections doit maintenant demander l'approbation du comité sénatorial chargé de ce dossier, en plus de celle du comité de la Chambre des communes responsable de la question. De plus, les dispositions de la Loi sur l'interdiction de publicité ont été harmonisées pour tenir compte du fait que la période d'interdiction de publicité électorale et de publication des résultats de sondages électoraux a été ramenée à une journée, soit le jour du scrutin, lors de l'adoption du projet de loi C-2 en 2000. Par ailleurs, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales a été modifiée, le nombre de commissions de délimitation des circonscriptions électorales est maintenant de 10 (une par province), plutôt que de 11. Puisque les Territoires du Nord-Ouest ont été divisés en deux territoires possédant chacun une seule circonscription, ils n'ont plus besoin de commission de délimitation.

## COMPENDIUM DE L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE

Élections Canada a publié sur son site Web l'édition 2001 du Compendium de l'administration électorale au Canada, une analyse comparative de la législation électorale fédérale, provinciale et territoriale au Canada. Le document est préparé chaque année pour la Conférence des traiteurs d'élections du Canada et a été mis à jour pour la conférence de juillet 2001 à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard). On trouve aussi sur le site Web l'Étude comparative, un sommaire global du compendium présentant résumés et tableaux, qui a été produit pour la première fois en 2001. Les publications englobent l'éventail des sujets électoraux, notamment le redécoupage des circonscriptions, l'inscription des électeurs, le processus de vote, le nomination et l'enregistrement des candidats, les partis politiques, les associations locales, les tiers, le financement des élections, les référendums, les plébiscites, les révocations et les initiatives. Les deux publications comprennent également des statistiques sur les élections et les référendums ainsi qu'une synthèse de la jurisprudence récente en matière électorale.





auraient les mêmes droits que les partis enregistrés en ce qui concerne l'accès aux listes électorales annuelles et définitives, la liste d'une circonscription étant distribuée à tous les partis enregistrés et admissibles qui en font la demande, qu'ils aient ou non présenté un candidat dans cette circonscription à l'élection précédente. Les limites des dépenses d'un parti admissible seraient calculées de la même manière que celles d'un parti enregistré. La mise en œuvre de ces recommandations faciliterait l'apparition de nouveaux partis, corrigerait des injustices de traitement entre partis et obligerait les partis admissibles à une divulgation financière plus complète. Les partis qui ne sont pas admissibles ou qui ne veulent pas être considérés comme des partis politiques aux termes de la Loi seraient assujettis au régime des tiers.

M. Kingsley a également proposé que le seuil à atteindre pour que les candidats aient droit au remboursement de leurs dépenses par l'État soit ramené de 15 à 5 % des votes valides exprimés dans leur circonscription. Cela pourrait entraîner une plus grande participation à l'échelle nationale, car les candidats des nouveaux partis auraient plus facilement accès à un financement public.

Une autre recommandation prévoit l'élimination, dans le processus de mise en candidature, de l'exigence voulant que tout candidat recueille la signature de 100 électeurs (ou, dans une région peu peuplée, de 50 électeurs). Cette modification allégerait la charge administrative

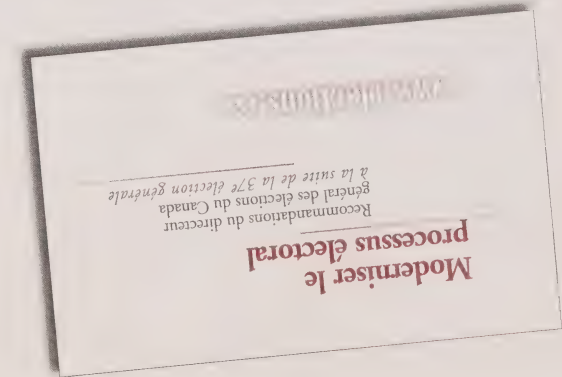
pour le candidat éventuel.

Il est aussi recommandé que la *Loi électorale du Canada* prévienne un mécanisme pour déclarés comme tels dans les résultats officiels, dans le respect du secret du vote. Plusieurs qu'un bulletin de vote puisse être refusé par l'électeur et que ces cas soient consignés et

Certaines recommandations visent à améliorer la gestion des processus administratifs que suppose la conduite d'élections. Ainsi, il est proposé que le directeur général des élections nomme les directeurs de scrutin pour une période de dix ans selon le principe du mérite. À l'heure actuelle, les directeurs de scrutin sont nommés par le gouverneur en conseil. « Cette modification répondrait aux préoccupations souvent exprimées par les candidats au sujet de ce processus et ferait disparaître l'impression que les personnes nommées à ces postes ne sont pas politiquement impartiales, » a affirmé M. Kingsley. La nouvelle formule serait imputée progressivement, au fur et à mesure que les directeurs de scrutin en poste décedent, démisionnant ou fermant leur mandat, ou encore lorsque la délimitation des circonscriptions est modifiée. Il a également été recommandé que la Loi soit modifiée pour que les directeurs de scrutin n'aient plus à demander des noms aux candidats pour combler les postes de scrutateur, de secrétaire ou fermant leur

et d'agent d'inscription, ni aux partis enregistrés, pour les agents réviseurs.

La communication des idées est essentielle au processus électoral, mais le système actuel n'est pas entièrement efficace pour ce qui est de garantir un accès adéquat aux services de radiodiffusion pendant une élection. M. Kingsley a donc également proposé de profondes révisions dans la politique sur la radiodiffusion en période électorale en recommandant qu'on abolisse la relation actuelle entre le temps d'antenne payant et le temps d'antenne gratuit. On éliminerait ainsi l'obligation pour les partis enregistrés qui n'ont pas l'intention ou la capacité d'acheter du temps d'antenne de participer à la répartition du temps payant. Seuls les partis enregistrés auraient droit à du temps d'antenne gratuit. Chaque parti enregistré pourrait acheter jusqu'à 100 minutes de temps d'antenne payant de chaque station sous réserve qu'il respecte le plafond de ses dépenses électorales. En outre, toutes les stations de télévision (et non uniquement les réseaux) qui diffusent des informations ou des émissions d'offices publiques, toutes les stations de radio diffusant des nouvelles ou des émissions de lignes ouvertes et toutes les chaînes de télévision spectrales axées sur les nouvelles ou les affaires publiques fourniraient 60 minutes de temps d'antenne gratuit, à répartir également entre tous les partis enregistrés qui en font la demande.



la publication des contributions et dépenses relatives à l'investiture et à la direction, comme il en va des contributions versées à un candidat ou cours d'une campagne électorale. Pour l'insister, les dons versés à un aspirant à l'investiture comme candidat de son parti ne sont pas déclarés. Ceux que reçoivent les candidats à la direction des partis ne le sont pas non plus. M. Kingsley demande : « Que la limite se fasse sur les contributions et les dépenses relatives aux campagnes à la direction des partis. » Les exigences en matière de rapports et de publication s'appliqueraient à tous ceux qui se présentent pour devenir candidat ou chef d'un parti, quelle que soit l'issue de leur campagne.

Le directeur général des élections recommande par ailleurs de plafonner les contributions versées aux partis enregistrés et admissibles, aux associations de circonscription et aux candidats. Les contributions d'un donateur seraient limitées à 50 000 \$ par année pour chaque parti et à 7 500 \$ pour l'ensemble des associations de circonscription d'un parti donne. Les contributions supplémentaires seraient permises l'année d'une élection générale sous réserve d'un plafond. À l'échelle des circonscriptions, les contributions d'un donateur seraient également limitées à 7 500 \$ par donateur pour l'ensemble des aspirants à l'investiture d'un même parti. Un plafonnement semblable s'appliquerait aux contributions versées par un même donateur aux candidats à une élection générale ou à une élection partielle; il y aurait une limite globale de 7 500 \$ pour l'ensemble des candidats de chaque parti.

Pour assurer une plus grande transparence dans le financement électoral ou niveau fédéral, M. Kingsley a recommandé un resserrement des exigences relatives à la déclaration des dons. Il faudrait modifier la loi pour faire en sorte que ce soit une infraction de verser une contribution de manière à en dissimuler la source enregistrée et admissibles, à des associations par des entités politiques provinciales à des partis enregistrés et admissibles, ou encore à un candidat de circonscription d'un parti enregistré ou admissible ou encore à un candidat devraient également être pleinement déclarés au directeur général des élections.

Le rapport remis au Parlement propose également qu'il n'y ait que deux types de parti politique aux termes de la *Loi électorale du Canada* : les partis admissibles et les partis enregistrés. La définition des partis admissibles serait simplifiée de façon à englober toutes les organisations qui existent comme partis politiques, qui respectent les exigences administratives et qui ont, à une élection générale, entre 1 et 49 candidats confirmés à l'élection à la Chambre des communes. Un parti enregistré serait toujours un parti qui respecte toutes les exigences administratives et qui diffuserait des informations ou des émissions d'offices publiques, toutes les stations de radio ou toutes les chaînes de télévision spectrales axées sur les nouvelles ou les affaires publiques fourniraient 60 minutes de temps d'antenne gratuit, à répartir également entre tous les partis enregistrés qui en font la demande.



# Activités électorales en bref

## GRÂCE À LA MODIFICATION D'UN ACCORD CONCERNANT LES DÉCLARATIONS DE REVENUS, PLUS D'ÉLECTEURS SERONT INSCRITS

Il est maintenant plus facile aux nouveaux électeurs de se faire inscrire au Registre national des électeurs. Par suite de la modification apportée en mai 2001 à l'accord conclu entre Elections Canada et l'Agence des données et du revenu du Canada (ADRC), les Canadiens peuvent, à compter de cette année, signifier dans leur déclaration de revenus leur consentement à se faire inscrire au registre.

Le Registre national des électeurs est une base de données tenue par Elections Canada sur les Canadiens habiles à voter. Il contient des renseignements de base sur chaque électeur : nom, adresse, sexe et date de naissance. Les Canadiens peuvent décider de s'y faire inscrire ou non. L'information du registre permet de produire les listes électorales préliminaires qui servent aux élections générales, aux élections partielles et aux référendums fédéraux. Elle peut servir également à produire des listes électorales pour les provinces, les territoires, les municipalités et les conseils scolaires qui ont signé des accords avec Elections Canada, conformément à la Loi électorale du Canada et aux lois provinciales.

La modification de l'accord avec l'ADRC poursuit une collaboration qui est déjà fructueuse. L'accord antérieur entre Elections Canada et Revenu Canada (ministère qui a précédé l'ADRC), en 1997, a permis d'ajouter dans les formulaires une case que les électeurs pouvaient cocher pour qu'on transmette leur nom et leur adresse à Elections Canada afin que l'organisme puisse mettre à jour leur fiche existante dans le registre. Cette initiative a connu un succès retentissant — quelque 84 % des contribuables qui ont produit une déclaration pour l'année d'imposition 2000 ont accepté que cette information soit communiquée pour la mise à jour du registre. Les données de l'ADRC ont aidé à mettre à jour les fiches des électeurs pour y refléter les déménagements. Malgré ce succès, il est devenu clair que la couverture de l'électoral assurée par le registre — depuis l'élection générale de 1997, année où le registre a été créé.

notamment en ce qui concerne les jeunes électeurs — pourrait être améliorée si on pouvait aussi ajouter de nouveaux noms à partir des déclarations de revenus, sous réserve d'un consentement écrit. Elections Canada a écrit à quelque 550 000 jeunes de 18 ans ou moins de 1999 et de 2000,



Photo: Mylene Gosselin  
La modification de l'entente entre Elections Canada et l'Agence des données et du revenu du Canada facilitera l'inscription et la participation des jeunes au processus électoral fédéral.

## RECOMMANDATIONS, SOUMISES AU PARLEMENT PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Aux termes de la Loi électorale du Canada, le directeur général des élections présente un rapport au président de la Chambre des communes après chaque élection générale, et

proposant les modifications à la loi qui lui semblent souhaitables pour en améliorer l'application. Le 27 novembre 2001, exactement un an après la 37<sup>e</sup> élection générale, le directeur général des élections Jean-Pierre Kingsley a présenté 75 recommandations au Parlement. Elles visent à instaurer une plus grande transparence dans le financement des élections en accroissant les obligations en matière de divulgation et en élargissant leur application aux associations de circonscription ainsi qu'aux compagnes à l'investiture des candidats et à la direction des partis. Le directeur général des élections recommande également des dispositions de la Loi concernant les dépenses engagées dans les campagnes à l'investiture des partis. Les recommandations proposent également plus de clarté dans les dispositions de la Loi concernant les partis et la radiodiffusion, et un processus de mise en candidature plus moderne et efficace.

Après l'élection générale de novembre 2000, des consultations ont eu lieu avec l'ADRC et le commissaire à la protection de la vie privée du Canada en vue de modifier la formule d'autorisation, dans la déclaration de revenus et la section du guide d'impôt concernant Elections Canada. Par suite de ces modifications, les contribuables canadiens consentants qui figurent déjà dans le registre et dont le nom ou l'adresse a changé auront leur fiche mise à jour, tandis que ceux qui ne sont pas déjà inscrits le seront. La page d'information sur Elections Canada, dans le guide d'impôt, a également été mise à jour en fonction de cette modification.

Un prévoit que le nouvel accord permettra d'ajouter quelque 275 000 nouveaux électeurs chaque année, dont 225 000 seront des jeunes. Il importe de signaler que, comme toujours, les contribuables qui refusent la communication de l'information conserveront leur droit de voter aux élections et référendums fédéraux.

Aux termes de la Loi électorale du Canada, le directeur général des élections présente un rapport au président de la Chambre des communes après chaque élection générale, et propose également plus de clarté dans les dispositions de la Loi concernant les partis et la radiodiffusion, et un processus de mise en candidature plus moderne et efficace. Le directeur général des élections a expliqué qu'un certain nombre de recommandations de son rapport relèvent du droit des Canadiens de savoir qui finance le processus électoral au Canada. « Cela est essentiel à l'exercice d'un vote éclairé et pour que les Canadiens continuent à avoir confiance dans l'intégrité du processus et à y participer, a-t-il dit. En politique, l'argent compte, comme à peu près partout ailleurs. »

Au nombre des principales recommandations en matière financière figure une proposition voulant qu'une association de circonscription associée à un parti tenu de déposer des rapports financiers ouverts du directeur général des élections soit également obligée de produire des rapports. La personne autorisée par l'association à recevoir des contributions ou à payer des dépenses devrait être tenue d'en faire rapport annuellement au directeur général des élections. Les associations de circonscription jouent un rôle important dans le processus électoral. Pourtant, elles ne sont que partiellement tenues à la divulgation. Il est également recommandé qu'on exige la déclaration et

Le moment est venu de créer un nouveau parti. En assemblée, les membres du Congrès sénatoriaux prennent leur retraite le jour de leur 75<sup>e</sup> anniversaire. Mme Casgrain accepte le poste qui lui est proposé parce qu'elle a la conviction que ce sera une excellente occasion de servir son pays. Le 8 octobre 1970, Thérèse Casgrain est assermentée sénatrice et choisit de siéger comme indépendante parce que ses collègues du CCF et du NPD ont toujours refusé d'accepter ce genre de nomination, sous prétexte qu'il fallait d'abord réformer le Sénat en profondeur.

Quelques jours plus tard, le Canada vit l'un des événements les plus traumatisants de son histoire. Le délégué commercial britannique à Montréal, James Cross, et le ministre du Travail du Québec, Pierre Laporte, sont kidnappés. La population apprend ensuite avec stupeur le meurtre de Pierre Laporte. Lors de son premier discours au Sénat, Mme Casgrain se dit totalement d'accord avec la décision de Pierre Elliott Trudeau de proclamer la *Loi sur les mesures de guerre*, qui suscite la controverse. Par la suite, Thérèse Casgrain se rend dans plusieurs villes du pays dans le cadre des travaux du comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution afin de consulter les Canadiens et Canadiennes sur la meilleure façon de modifier ou de rapatrier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Lorsque le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada est déposé au Parlement, elle préconise que tous les ministres soient chargés d'apporter les améliorations relevant de leurs compétences respectives, mais ce rôle est finalement confié au secrétaire d'État chargé des Affaires urbaines.

Au Sénat, Mme Casgrain s'intéresse à d'autres causes qui lui tiennent à cœur depuis longtemps. Elle rappelle à ses collègues qu'au Québec, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des provinces, les femmes ne peuvent toujours pas faire partie d'un jury. Quelques mois plus tard, le gouvernement du Québec supprime cette règle. De plus, Thérèse Casgrain siège au Sénat. Ce n'est que pour quelques mois car, cinq ans auparavant, le Parlement a adopté une loi créant un nouveau mouvement politique à larges assises qui regroupera le CCF, le mouvement ouvrier, les associations agricoles, des professionnels et d'autres personnes aux vues progressistes intéressées à utiliser le régime parlementaire pour entreprendre une réforme et une reconstruction sociales de base. C'est Thérèse Casgrain qui préside, à Regina, le congrès du CCF au cours duquel la résolution est adoptée. Trois ans plus tard, le Nouveau Parti Démocratique (NPD) voit le jour et Tommy Douglas, ex-premier ministre de la Saskatchewan, en devient le chef.

## Reconnaissance de ses

### qualités de chef

En 1961, Mme Casgrain fonde la division québécoise de la Voix des femmes, un mouvement voué à la paix dans le monde. Au cours des années ultérieures, elle représente cette organisation à de nombreuses conférences internationales. En 1969, elle devient présidente, pour le Québec, de l'Association des consommateurs du Canada. En 1967, le Conseil national des femmes juives du Canada décerne à Thérèse Casgrain la médaille de « femme du siècle » dans la province de Québec. Cette même année, elle est nommée Officier de l'Ordre du Canada et, en 1974, elle est reçue Compagnon de l'Ordre. En 1979, en reconnaissance du rôle prépondérant qu'elle n'a cessé de jouer dans la lutte pour que les femmes obtiennent le droit de vote au Québec, Thérèse Casgrain se voit décerner le Prix du Gouverneur général en commémoration de l'affaire « personne ».

## La sénatrice Casgrain

À l'âge de 74 ans, Mme Casgrain est fort surprise de recevoir un appel téléphonique du premier ministre Pierre Elliott Trudeau qui lui offre un siège au Sénat. Ce n'est que pour quelques mois car, cinq ans auparavant, le Parlement a adopté une loi exigeant que les sénateurs et sénatrices prennent leur retraite le jour de leur 75<sup>e</sup> anniversaire. Mme Casgrain accepte le poste qui lui est proposé parce qu'elle a la conviction que ce sera une excellente occasion de servir son pays. Le 8 octobre 1970, Thérèse Casgrain est assermentée sénatrice et choisit de siéger comme indépendante parce que ses collègues du CCF et du NPD ont toujours refusé d'accepter ce genre de nomination, sous prétexte qu'il fallait d'abord réformer le Sénat en profondeur.

## SOURCES

CASGRAIN, Thérèse F. *Une femme chez les hommes*, Montréal, Éditions du Jour, 1971, 296 p.

TROHEMENKOFF, Susan Mann. « Thérèse Casgrain and the CCF in Quebec » dans *Canadian Historical Review*, vol. 66, n° 2, juin 1985, p. 125-153. Réédité dans *Beyond the Vote: Canadian Woman and Politics*, publié sous la direction de Linda Kealey et Joan Sangster, Toronto, University of Toronto Press, 1989, p. 139-168.

DAVIDSON, Tine. *The Gentle Heroine, Thérèse Casgrain, The Golden Strings*, Toronto, Griffin House, 1973, p. 35-47.

Bibliothèque nationale du Canada.

Élections Canada. *L'histoire du vote au Canada*, 1997.

canadienne a été considérable. »

que l'apport de Thérèse Casgrain à la démocratie dans notre système parlementaire reconnaîtront réformer continue est essentielle et possible écrit en effet ceci : « Mais ceux qui savent qu'une date de Mme Casgrain, le professeur Frank Scott, son autobiographie. Un collègue de longue être celui qui figure dans l'introduction de résumé de sa vie et de ses réalisations est peut-être celui qui figure dans l'introduction de 3 novembre 1981, à l'âge de 85 ans. Le meilleur

Thérèse Casgrain s'éteint à Montréal, le 3 novembre 1981, à l'âge de 85 ans. Le meilleur des consommateurs.

consommateurs.

bienfaisance et pour la défense des droits des activistes pour des organismes canadiens de occuper. Elle poursuit sa carrière en militant obligatoire, quel que soit le type d'emploi entreprendre donc de se battre contre la retraite

retraite. Elle aurait préféré rester en place et date à laquelle elle est forcée de prendre sa pendant neuf mois, soit jusqu'en juillet 1971, Mme Casgrain ne siège au Sénat que des réformes nécessaires.

d'éduquer le public et d'accélérer l'adoption ratant ainsi de bonnes occasions, croit-elle, qu'aux questions économiques sérieuses, Elle repouche également aux médias de s'ingérer grandement les ventes sur le marché noir. Elle repouche également aux médias de s'ingérer grandement les ventes sur le marché noir. Elle repouche également aux médias de s'ingérer grandement les ventes sur le marché noir.



vote « non » à la question du plébiscite sur la conscription, tenu par le gouvernement libéral de Mackenzie King, et continué par la suite de dénoncer le service outre-mer obligatoire. Pendant la campagne électorale, elle ne reçoit pratiquement aucune aide des personnalités libérales avec lesquelles elle collabore depuis plus de 20 ans. « Je m'aperçus bien vite que les chefs du Parti libéral, tant fédéral que provincial, ne voulaient pas de moi comme député », écrit Mme Casgrain. « Non seulement j'étais une femme, mais ils savaient aussi que si j'étais élue, jamais ils ne pourraient me faire accepter des idées contre lesquelles je m'étais déjà prononcée avec raison. »

## Mme Casgrain et le CCF

En 1946, Mme Casgrain devient membre de la Fédération du Commonwealth coopératif (CCF). Qu'est-ce qui peut bien inciter une Canadienne française de la haute société, fortunée et bien entourée, à jouer un rôle actif dans un petit parti socialiste qui a pris naissance dans l'Ouest canadien? C'est peut-être là l'aspect le plus fascinant de la carrière de Mme Casgrain. Trofimienko remarque que Mme Casgrain avait alors perdu ses illusions au sujet des libéraux. À titre d'exemple, elle avait espéré que le premier ministre Mackenzie King nomme au Sénat l'une des cinq femmes qui s'étaient illustrées dans l'affaire « personne », ce qui aurait constitué une première au Canada. Somme toute, les cinq Albertaines connues sous le nom des « Famos Five » avaient défié les vues conventionnelles en contestant la notion selon laquelle seul un homme était une « personne », au sens juridique du terme, et seules les « personnes » qualifiées pouvaient être nommées au Sénat. Elles ont finalement remporté leur combat lorsque le comité judiciaire du Conseil privé britannique, le plus haut tribunal du Canada à l'époque, a convenu que les femmes canadiennes étaient à n'en point douter des « personnes » et pouvaient donc être nommées au Sénat et participer à la promulgation des lois du pays. Mais c'est finalement Cairine Wilson, une militante du Parti libéral, qui est la première femme à accéder à la Chambre haute du Canada.

Mme Casgrain semble également avoir eu une grande admiration pour J.S. Woodsworth, le chef du CCF, et pour Agnes Macphail, la première femme élue au Parlement (en 1921). Mme Macphail fait partie d'un groupe de députés indépendants qui se qualifient eux-mêmes de « progressistes ». (Pour en savoir davantage sur Agnes Macphail et sur les progressistes, voir le numéro de novembre 1999 de *Perspectives électorales*). Le CCF est en faveur de programmes universels de sécurité sociale organisés et financés par l'État, et Trofimienko rapporte que Mme Casgrain voit dans le CCF le parti qui partage le plus ses préoccupations concernant le chômage des femmes, leur piètre état de santé, leur faible niveau d'études, leurs conditions de logement médiocres et leurs bas salaires. Dans son autobiographie, Thérèse Casgrain explique ainsi son changement de parti politique : « [...] je voyais à quel point le Canada avait besoin d'une politique axée sur le bien commun plutôt que sur la promotion d'intérêts personnels. »

La goutte d'eau qui fait déborder le vase et qui pousse Mme Casgrain à rompre avec le Parti libéral est peut-être un autre événement survenu en 1945. Le gouvernement se prépare à envoyer les premiers chèques d'allocation familiale. Dans la plupart des régions du Canada, ces chèques seront envoyés aux mères, tandis qu'au Québec, ils seront libellés à l'ordre des pères. Pourquoi cette différence? D'aucuns avaient prétendu que le fait de donner de l'argent aux mères québécoises risquait de miner l'autorité paternelle au sein de la famille, d'autorité qui était sanctionnée tant par la tradition que par le Code civil de la province. Mme Casgrain fait en sorte que le bureau de King soit inondé de protestations. Elle réussit à le faire changer d'avis mais, un an plus tard, décide de joindre les rangs du CCF.

## Première femme à diriger un parti politique au Canada

Les progressistes-conservateurs de John Diefenbaker enlèvent l'élection fédérale de 1958. À la suite de la piètre performance du CCF lors de cette élection, ses dirigeants et leurs collègues du mouvement ouvrent décidément que la première femme de toute l'histoire canadienne à diriger un parti politique. Fait qui semble étrange, Mme Casgrain n'est même pas présente au congrès où elle est nommée chef du parti. Elle se trouve à Francfort, en Allemagne, où elle représente le CCF à un rassemblement international de mouvements socialistes. En 1955, le parti provincial qu'elle dirige est rebaptisé Parti social démocratique du Québec, un nom qui indique plus clairement les objectifs poursuivis par ses membres et qui est aussi plus facile à traduire. Thérèse Casgrain en demeure le chef provincial jusqu'en 1957.

Dans ses mémoires, Mme Casgrain affirme que le CCF a eu « beaucoup de difficultés à s'établir [au Québec], en grande partie à cause de l'empêchement de l'Église catholique ». En fait, l'Église soupçonne le CCF d'être un mouvement communiste. Dans la province, le parti ne compte que 300 membres et a très peu de chances de succès aux élections. « Nos élites d'ailleurs ont failli à leur devoir. Beaucoup d'hommes remarquables qui, dans leur for intérieur, étaient des radicaux, des réformistes, sacrifiaient leurs idées à leur carrière plutôt que de subir les défectes répétées d'un nouveau parti », écrit-elle. Et elle ajoute : « Militier dans les rangs d'un parti victime de sourdes campagnes menées par les détenteurs du pouvoir, sans caisses électorales et devant une opinion publique mal informée, n'était guère facile. »

Par la suite, Thérèse Casgrain se présente comme candidate du CCF à huit élections fédérales et provinciales. Elle fait cependant observer, non sans réalisme, que « le fait d'être une femme, tout de faire connaître la philosophie du CCF et de lui assurer une large publicité. »



Pendant de nombreuses années après la Confédération, les rares tentatives visant à obtenir le droit de vote pour les Québécoises sont en grande partie le fait de femmes anglophones. Puisque la province est majoritairement de langue française, des femmes du Québec décident de former, en 1921, une association bilingue dont Mme Casgrain est l'une des fondatrices. L'association entend se consacrer « à une campagne d'éducation afin de persuader le public et la législature que les femmes ne désaient pas le vote pour changer leur sphère d'action dans la vie mais plutôt pour élever et améliorer le niveau social en

femmes du Québec ne peuvent toujours pas voter aux élections provinciales. L'Acte constitutionnel de 1791 avait institué une assemblée législative dans le Bas-Canada et accordé le droit de vote à toutes les personnes satisfaisant à certains critères liés à la propriété. Mais en 1843, une loi promulguée par le Parlement de la province du Canada récemment créée avait aboli ce droit parce que certains hommes craignaient de voir leur autorité diminuer si les femmes pouvaient jouer un rôle actif dans les affaires publiques.

Mais les groupes féministes sont eux-mêmes divisés et cette division ne prend fin qu'avec la création, en 1928, d'un comité sur le droit de vote des femmes au Québec, dont Mme Casgrain est élue présidente. Par la suite, ce comité se constitue en société sous le nom de la Ligue

Le clergé, qui jouit à l'époque d'une grande influence, ne donne pratiquement aucun appui à cette cause. Les femmes décident de prendre des mesures pour qu'un projet de loi favorable au vote féminin soit présenté à chacune des sessions de l'Assemblée législative, à chaque année par un député différent.

Au cours de l'hiver 1922, une délégation d'environ 400 personnes se rend à Québec afin de demander au gouvernement provincial d'accorder le droit de vote aux femmes. Le gouvernemeent ne leur donne presque aucun espoir et Mme Casgrain entend dire par la suite que le premier ministre libéral, Alexandre Taschereau, aurait déclaré en privé : « Si jamais les femmes du Québec obtiennent le droit de

près de deux décennies avant d'obtenir le droit de vote au Québec.



Thérèse et Pierre Casgrain étaient souvent invités à la maison Louvier, la résidence du premier ministre William Lyon Mackenzie King, à Ottawa. Thérèse Casgrain allait quitter le Parti libéral pour se joindre à la Fédération du Commonwealth coopératif (CCF) en 1946, soit deux ans avant la fin du dernier mandat de celui qui aura été premier ministre du Canada le plus longtemps (21 ans). Sur cette photo, M. King dépose son bulletin de vote lors du plébiscite national de 1942 sur la conscription.

## La première campagne électorale personnelle

des droits de la femme, car les femmes sont également intéressées à obtenir de nombreuses réformes familiales, sociales et juridiques. Les femmes francophones des régions rurales n'appuient que timidement le mouvement qui réclame le droit de vote pour les femmes; Mme Casgrain décide donc de les rejoindre en prenant la parole à des congrès et en s'adressant à elles dans le cadre de sa populaire émission de radio « Fémina ». Mme Casgrain dirige la ligue durant plus de 14 ans. Au cours des dernières années de cette période, le premier ministre de l'Union nationale, Maurice Duplessis, s'oppose fermement aux femmes qui militent pour avoir le droit de voter aux élections provinciales.

Les femmes tentent à de nombreuses reprises de réunir des fonds pour financer des campagnes de sensibilisation. Entre-temps, de multiples projets de loi sur le droit de vote des femmes sont défilés à l'Assemblée législative. Mais éventuellement, de réels progrès apparaissent. Alors qu'ils sont dans l'opposition, à la fin des années 1930, les libéraux commencent à s'intéresser au droit de vote pour les femmes. Ils bénéficient d'un important appui des femmes lorsqu'ils reprennent le pouvoir en 1939, et le nouveau premier ministre, Adélard Godbout, annonce dans le discours du Trône un projet de loi sur le droit de vote des femmes. Le 25 avril 1940, l'Assemblée législative adopte enfin ce projet de loi et les femmes obtiennent le droit de voter aux élections provinciales du Québec.

À l'élection partielle fédérale de 1942, Mme Casgrain est candidate libérale indépendante dans la circonscription de Charlevoix-Saguenay, le siège devenu antérieurement par son père, puis par son mari. Elle doit faire campagne dans un comté qui s'étend sur près de 1 100 km, mais elle compte sur les relations de sa famille dans la circonscription pour lui assurer la victoire. Elle termine cependant en deuxième place. Plus tôt cette année-là, comme la plupart des résidents du Québec, elle avait

« Aujourd'hui, les femmes n'ont pas à envisager les mêmes difficultés qu'autrefois; elles s'affirment davantage et sont un peu mieux écoutées, mais la société d'égolité entre les hommes et les femmes est loin d'être réalisée. Toute ma vie, j'ai préconisé qu'il fallait questionner, prendre position et agir. »

— Thérèse Casgrain, dans son autobiographie parue en 1972

## Une enfance aisée

Thérèse Casgrain naît à Montréal, le 10 juillet 1896, elle est la fille de lady Blanche MacDonald et de sir Rodolphe Forget, un éminent financier et politicien conservateur, considéré au tournant du siècle comme l'un des hommes les plus riches de Montréal. Thérèse vivra jusqu'à l'âge de 85 ans. Issue d'une famille aisée, elle aurait pu facilement s'offrir une vie « tranquille ». Comme l'écrit True Davidson dans *The Golden Strngs*, « Thérèse Forget a grandi dans une famille où il semble normal d'avoir une gouvernante à domicile, de fréquenter le pensionnat, de se déplacer dans une voiture tirée par des chevaux, de porter des robes du soir en velours et des colliers de perles, de passer l'été dans une résidence de 16 chambres à Saint-Irène, à quelques milles seulement du Manoir Richelieu, de séjourner à Paris et d'avoir de nombreux domestiques à son service. Mais sir Rodolphe Forget est apparemment un philanthrope aux multiples vies prestigieuses pour sa collectivité. » Sa fille fréquente les meilleurs couvents où elle étudie la musique, les langues et l'économie domestique. Cependant, lorsqu'elle exprime le désir de poursuivre des études de droit, il lui rappelle que sa place est dans la cuisine.

Déjà jeune femme, Thérèse se fait remarquer par sa très grande confiance en elle et son sens de l'humour; elle conteste les réalités qui lui semblent inacceptables et aime exercer son leadership. L'autre Susan Mann Trofimenko (Thérèse Casgrain and the CCF in Quebec) explique que Thérèse « s'opposait résolument à la ronde

incessante des divertissements et à la frivolité dont elle était témoin dans son milieu. Elle garde aussi ses distances par rapport à l'Église catholique et affirme avoir été moins obéissante que les autres femmes dans les débuts du mouvement féministe. »

À l'époque où elle fait son entrée dans le monde, Thérèse est benvole à un souper d'huites organisé chaque année au profit de l'Institut des sourds-muets et, à cette occasion, renoue avec Pierre Casgrain, un jeune avocat rencontré quelques années auparavant alors qu'elle était écolière. « Il semble aujourd'hui qu'il lui ait fait une cour rapide et intense, écrit Davidson, quoique leurs fréquentations aient été strictement chaperonnées comme le voulait alors la coutume. Ils se marient en janvier 1916 et vont passer leur lune de miel à Cuba. Sur place, la jeune mariée, faisant preuve d'une capacité de réflexion peu commune chez les gens de son âge et chez les membres du groupe social auquel elle appartient, prend de nouveau conscience de l'écart entre les riches et les pauvres, qui vivent côte à côte, et s'interroge sur les conséquences d'une telle injustice. » Cette préoccupation, conjuguée à sa nature grave et indépendante, explique peut-être pourquoi une femme née dans l'aisance combattrait sans relâche une société indifférente et ultra-conservatrice, non seulement pour revendiquer les droits des femmes, mais aussi pour réclamer des réformes sociales qui profiteront tout aussi bien à la gent masculine que féminine.

## Aux côtés de son mari

Le père de Thérèse Casgrain siège au Parlement durant 13 ans à titre de député conservateur indépendant; il décide cependant de ne pas se présenter à l'élection fédérale de décembre 1917. Il a voté contre la loi sur la conscription présentée par son gouvernement, une loi qui est fortement contestée au Québec et qui divise le pays. À sa place, son gendre Pierre, le mari de Thérèse, décide de se porter candidat dans la circonscription de Charlevoix.

gouvernement au Canada.

## Chef du mouvement réclamant le droit de vote pour les femmes au Québec

En 1918, le Parlement accorde à toutes les Canadiennes âgées d'au moins 21 ans le droit de voter aux élections fédérales, à condition qu'elles ne soient pas étrangères de naissance et qu'elles répondent aux exigences en matière de propriété, dans les provinces où de telles règles sont en vigueur. L'année suivante, les femmes obtiennent également le droit de briguer les suffrages au Parlement. Mais les

libérale, c'est-à-dire d'appuyer sir Wilfrid Laurier et de s'opposer à la conscription. Durant la campagne électorale, qui se déroule en plein hiver, il fait très mauvais. Les conditions difficiles n'empêchent pas Thérèse d'accompagner bravement son mari qui réussit à se faire élire, exactement comme l'avait fait sa mère pour son père.

La deuxième campagne électorale de Pierre Casgrain, en 1921, est beaucoup plus difficile. Son adversaire est un ministre du Cabinet. Dès le début de la campagne, il tombe gravement malade et la pleurésie dont il souffre l'empêche de prendre la parole lors d'un vaste rassemblement de partisans. Courageusement, et en dépit du fait que les femmes ne prenaient pratiquement jamais la parole en public au Canada à cette époque, Thérèse décide de le remplacer. Il s'agit de son premier discours politique et aussi de la première élection fédérale à laquelle les femmes peuvent voter et se porter candidates. Pierre Casgrain est réélu. Il est nommé président de la Chambre des communes en 1936 et secrétaire d'État dans l'un des premiers cabinets que forme Mackenzie King Ottawa. Ces visites chez le premier ministre, les débats de la Chambre des communes auxquels elle assiste le plus souvent possible, de même que ses fonctions sociales à titre d'épouse du président de la Chambre, fournissent à Thérèse Casgrain de nombreuses occasions d'approfondir sa connaissance de la vie politique et du



WAYNE BROWN  
RÉDACTEUR, PERSPECTIVES  
ÉLECTORALES, ÉLECTIONS CANADA

# Thérèse Casgrain suffragette, à diriger un parti et sénatrice



Photo du bas : Archives nationales du Canada. PH-126268  
Unies avec la permission de Renée Casgrain Macdonald

Thérèse Casgrain a mené la campagne pour le droit de vote des femmes au Québec et est devenue la première femme élue à la tête d'un parti politique au Canada. En 1970, à 74 ans, elle a été nommée membre du Sénat du Canada. M<sup>me</sup> Casgrain n'a siégé que pendant neuf mois, car l'âge de la retraite obligatoire au Sénat est fixé à 75 ans.

Pendant près de 20 ans, Thérèse Casgrain milite pour que les Québécoises obtiennent le droit de voter aux élections provinciales. La loi leur accordant ce droit est finalement adoptée au printemps de 1940 et annonce une ère nouvelle pour les femmes du Québec. Une décennie plus tard (il y a 50 ans seulement), M<sup>me</sup> Casgrain devient la première femme élue à la tête d'un parti politique au Canada. Même si Thérèse Casgrain ne jouit pas aujourd'hui d'une aussi grande renommée que bien des femmes qui sont par la suite devenues députées fédérales et provinciales, chefs de parti, ministres et chefs d'État, il n'en demeure pas moins qu'elle réussit à s'imposer à une époque conservatrice où les femmes jouent rarement un rôle public. Parallèlement à sa carrière politique, M<sup>me</sup> Casgrain élève quatre enfants et travaille sans relâche à corriger de nombreuses injustices sociales. À 74 ans, elle est nommée membre du Sénat du Canada.



la réforme électorale. Il examinera l'expérience d'autres pays et organisera un forum pour recueillir les points de vue de divers groupes au sein du public et élaborer un plan stratégique. On peut obtenir de plus amples renseignements en consultant la page *Réforme électorale* du site Web de la commission ([www.cdc.gc.ca](http://www.cdc.gc.ca)).

Tandis que l'IRPP tenait cette conférence à Ottawa, Le Parti Vert du Canada et son ancienne chef, Mme Joan Russow, ont déposé un avis de requête devant la Cour supérieure de l'Ontario à Toronto. Par cette demande mettant en cause le procureur général du Canada et le directeur général des élections, les demandeurs contestent l'utilisation du système uninominal majoritaire à un tour pour les élections fédérales en affirmant que ce système viole des droits des citoyens canadiens garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les demandeurs de l'affaire *Russow* avancent trois arguments. Premièrement, ils soutiennent qu'en imposant le système uninominal majoritaire, la *Loi électorale du Canada* ne garantit pas une représentation égale et efficace, ce qui est contraire à l'article 3 de la Charte qui garantit à tout citoyen canadien le droit de vote. D'après eux, pour les nombreux électeurs canadiens qui appuient des partis nationaux incapables de faire élire leurs candidats notamment parce que leurs partisans ne sont pas concentrés dans une région particulière du pays, le système uninominal majoritaire ne procure ni la parité du pouvoir du vote ni une représentation efficace. Pour appuyer cette affirmation, les demandeurs rappellent qu'à l'élection générale de 1993, le Parti réformiste et le Bloc Québécois ont obtenu environ le même nombre de votes que le Parti progressiste-conservateur, mais que ce dernier a remporté seulement deux sièges alors que les deux autres partis en ont remporté respectivement 54 et 52. Ils soutiennent que la divergence dans le nombre de votes nécessaires pour être élu entraîne une sous-représentation des partisans du Parti progressiste-conservateur de l'ordre de 2 226 %.

Le deuxième argument avancé pour contester le système uninominal majoritaire repose sur

Au moment de la rédaction de cet article, une date d'audition de cette demande n'avait pas été fixée. Par ailleurs, on ne connaissait pas encore la position que le procureur général du Canada adopterait, puisqu'il n'avait pas encore déposé de mémoire relatif à cette affaire.

Bien que le directeur général des élections du Canada soit nommé à titre de défendeur

Puisque les articles de la *Loi électorale du Canada* instituant le système uninominal majoritaire à un tour pour les élections fédérales seraient incompatibles avec les articles 3 et 15 de la Charte, les demandeurs exigent qu'ils soient déclarés inconstitutionnels, donc nuls et non avenue, en application de l'article 52 de la Constitution. Ils demandent toutefois que cette déclaration reste suspendue durant deux ans pour laisser au Parlement suffisamment de temps pour étudier les solutions possibles en vue de retenir le modèle aux traditions constitutionnelles et aux besoins politiques du Canada.

Enfin, les demandeurs soutiennent que la dignité des groupes sous-représentés au Canada, les demandeurs soutiennent que cette injustice est un profond affront à la grande importance fondamentale que le Parlement est l'institution sociale des Canadiens le droit à l'égalité. Étant donné l'article 15 de la Charte garantissant à tous les citoyens le droit à l'égalité, ce qui est contraire à l'égalité garanti par l'article 15 de la Charte, les demandeurs soutiennent que le système majoritaire ne respecte pas le droit à l'égalité garanti par l'article 15 de la Charte.

Dans ce contexte, la diffusion d'information sur les différentes options favorisera des discussions mieux éclairées. Comme le choix du système électoral est à la base du processus démocratique, il importe que les Canadiens comprennent le processus actuel et soient informés des caractéristiques des autres systèmes possibles. C'est dans cette optique que les membres du Comité consultatif des partis politiques auprès du directeur général des élections du Canada se sont penchés le 23 juin 1999 sur la question du choix du système électoral. À cette occasion, trois politologues ont présenté leurs vues aux représentants des partis politiques enregistrés. Des résumés de leurs présentations sont parus dans le premier numéro de *Perspectives électorales* (vol. 1, n° 1, juin 1999) et sont accessibles sur le site Web d'Élections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)). ❧

## SOURCES

- Electoral Reform Issues in Canada*, sondage IPSOS-Reid commandé par l'Institut de recherche en politiques publiques, avril 2001.
- Projet de loi C-22, loi prévoyant l'examen, par un comité de la Chambre des communes, de la représentation proportionnelle pour les élections fédérales, 1<sup>re</sup> session, 37<sup>e</sup> Législature, 2001.
- Comité spécial sur la Loi électorale, Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard, « Final Report », dans *Daily Journal of the Legislative Assembly* (27 avril 2001).
- Des votes et des sièges, conférence organisée par l'IRPP, Ottawa (2 et 3 mai 2001).
- Mémoire des demandeurs dans l'affaire *Russow et Le Parti Vert c. Canada (Procureur général)*, Cour supérieure de justice de l'Ontario, n° de greffe 01-CV-210088. Accessible sur Internet : [www.low-illb.utoronto.ca/ies/case](http://www.low-illb.utoronto.ca/ies/case)



La Chambre des communes du Canada, à Ottawa.

Photo: Reuters/Andy Hoggis

l'appui du public en faveur d'un système de représentation plus proportionnelle au Canada. Le MRRC a ainsi entrepris :

- de susciter l'intérêt tant du public que des médias;
- d'alimenter la discussion au sein de la population et de mener un processus d'éducation ouvert et objectif;
- de montrer le changement comme désirable, possible et donc inévitable;
- de consulter les Canadiens au moyen d'un référendum national pour qu'ils puissent décider eux-mêmes de la réforme appropriée.

La conférence de lancement du MRRC, intitulée *Faire compter chaque vote*, a eu lieu à Ottawa les 30 et 31 mars 2001. Cette conférence se voulait un lieu d'échange, de consultation, de discussion et de rétroaction. De son côté, le Mouvement pour une démocratie nouvelle s'est penché sur la question du choix d'un système électoral au Québec. Cet organisme non partisan a récemment initié une pétition pour demander à l'Assemblée nationale de tenir des audiences

publiques sur la réforme du système électoral et d'envisager l'instauration d'un système fondé sur la représentation proportionnelle. Une autre conférence tenue à Ottawa, celle-ci les 2 et 3 mai 2001, a réuni des universitaires et d'autres personnes intéressées à discuter de la question du choix du système électoral. Au cours de cette conférence organisée par l'IRPP et intitulée « Des votes et des sièges », de nombreux conférenciers ont affirmé que le système uninominal majoritaire à un tour canadien est au bout de son rouleau parce qu'il ne tient pas sa promesse d'unifier le vote autour d'une solution de rechange claire au gouvernement sortant. D'après eux, cet échec est attribuable à la fragmentation de l'opposition suivant les appartenances linguistiques et régionales.

De plus, certains conférenciers ont fait valoir que le système actuel entraîne une disproportion entre les votes qu'obtiennent chaque parti politique et son nombre de sièges à la Chambre des communes. En effet, un parti politique peut remporter une majorité des sièges sans obtenir la majorité des votes. Alors que certains conférenciers ont reconnu que cela permet de former des gouvernements plus

stables, ils ont aussi avancé qu'il ne s'agit pas nécessairement d'un résultat souhaitable. Ces participants ont soutenu qu'une disproportion de la sorte, qui appuie « artificiellement » le parti au pouvoir, peut mener à un gouvernement moins responsable.

D'autres conférenciers ont axé leurs communications sur les conclusions de recherches universitaires selon lesquelles les femmes, les Autochtones ainsi que les électeurs appartenant à des groupes minoritaires dispersés risquent plus d'être sous-représentés lorsque la législature est élue en utilisant le système uninominal majoritaire qu'en appliquant un système de représentation plus proportionnelle. L'IRPP a publié les communications présentées dans le cadre de cette conférence dans le numéro de juillet-août 2001 de sa revue *Options politiques*. Durant les discussions, le directeur exécutif de la Commission du droit du Canada a mentionné que la commission allait bientôt mettre la question d'une réforme électorale à son ordre du jour et comptait ensuite présenter ses recommandations au Parlement. Le 7 septembre, la Commission et le MRRC ont annoncé la formation d'un partenariat qui se penchera sur





Photo : Wayne Brown

dont 7 étaient en faveur de l'application du principe de la représentation proportionnelle, du moins de la poursuite de son examen.

Dans son rapport final présenté à l'Assemblée législative le 27 avril 2001, le comité spécial a recommandé qu'Élections PFI entreprenne sans tarder un examen des systèmes électoraux fondés sur la représentation proportionnelle qui ont cours ailleurs. Le comité spécial a recommandé que l'organisme fasse ensuite rapport de ses conclusions au président de l'Assemblée législative qui les présentera ensuite à la Chambre pour la gouverne de tous les députés. Le comité spécial a de plus suggéré qu'on tienne ensuite auprès des Prince-Édouardiens une vaste consultation sur un ou plusieurs systèmes électoraux précis. Le comité spécial a fait remarquer que « cette manière de procéder laisserait amplement l'occasion aux Prince-Édouardiens de contribuer de façon significative au mode d'élection des députés qui représentent leurs intérêts à l'Assemblée législative ».

L'année passée a aussi été marquée par la montée au sein de la société civile des appels en faveur d'un changement du système électoral actuel. Le Mouvement pour la représentation équitable au Canada (MREC), fondé le 1<sup>er</sup> août 2000, a entrepris une campagne d'information en faveur d'une réforme du système électoral. Cet organisme associatif non partisan a conçu une stratégie de campagne visant à susciter

Un député fédéral a présenté le projet de loi C-322, qui a passé l'étape de la première lecture à la Chambre des communes le 29 mars 2001, proposant qu'un comité de la Chambre examine la question du choix du système électoral et fasse rapport. Ce projet de loi propose également la tenue subséquente d'un référendum national sur une solution de remplacement du système actuel, soit à l'occasion de la prochaine élection générale, soit plus tôt.

Présenté durant la première session de la 37<sup>e</sup> Législature, ce projet de loi n'est pas le premier à être présenté par un député sur la question du choix du système électoral. En effet, un certain nombre de projets similaires sont morts au *Feuilletton* à la dissolution des sessions précédentes du Parlement depuis l'élection générale de 1993. Cette élection a marqué le début d'une nouvelle ère de régionalisme dans la représentation au Canada, ce qui a alimenté le débat sur le remplacement du système actuel.

Sur la scène provinciale, un comité spécial de l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard a été formé le 9 juin 2000 pour entreprendre l'examen de l'*Election Act* à la lumière des préoccupations que les Prince-Édouardiens ont exprimées par suite de la 61<sup>e</sup> élection générale dans cette province. Le comité spécial a tenu des audiences publiques au cours desquelles il a entendu 15 présentations

À partir des relevés du scrutin de l'ensemble des bureaux de scrutin de sa circonscription, le directeur du scrutin a procédé à l'addition des votes donnés en faveur de chaque candidat dans sa circonscription. Par la suite, il a établi le rapport d'élection déclarant élu le candidat qui avait obtenu le plus grand nombre de votes. Il s'agit essentiellement d'un système uninominal majoritaire à un tour – également connu sous le nom abrégé de « système majoritaire ». Ce système a eu cours dans toutes les élections fédérales depuis la création de la Confédération canadienne.

La plupart des électeurs canadiens ont déjà voté à l'occasion d'une élection fédérale. Pourtant, un récent sondage IPSOS-Reid commandé par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) a révélé que l'électorat canadien connaît peu le système servant à l'élection des députés à la Chambre des communes. Par exemple, ce sondage, effectué en avril 2001 auprès de 1 000 personnes ayant qualité d'électeur de partout au pays, a révélé que la moitié des répondants croient qu'un candidat doit obtenir plus de 50 % des votes exprimés dans sa circonscription pour être élu. De façon similaire, 47 % des personnes interrogées croient qu'un parti doit obtenir plus de 50 % de l'ensemble des votes au pays pour former le gouvernement.

Dans ce contexte général de méconnaissance, il y a eu au cours de l'année passée un mouvement de plus en plus marqué en faveur d'un débat éclairé sur le choix du système électoral, voire d'une solution de rechange au système actuel. L'intérêt croissant à ce sujet s'est manifesté de diverses manières, notamment une couverture médiatique, l'étude et la présentation de projets de lois aux paliers provincial et fédéral, la mise au point de stratégies par certains éléments de la société civile, des prises de position par des politologues et une contestation constitutionnelle du système majoritaire devant les tribunaux. Il convient ici de traiter plus en détail de certains faits notables survenus au cours de la dernière année quant au choix du système électoral au Canada.

Certains opposants au système majoritaire uninominal soulignent qu'il n'assure pas l'égalité du vote de tous les électeurs.



MARC CHÉNIER  
CONSEILLER JURIDIQUE,  
ELECTIONS CANADA

# Le choix d'un SYSTÈME ÉLECTORAL

Évolution récente  
et progrès de  
la discussion  
au Canada



Le 27 novembre 2000, dans les bureaux de scrutin des 301 circonscriptions du pays, les électeurs canadiens se sont vu remettre un bulletin de vote où figuraient les noms des candidats dans leur propre circonscription. Pour indiquer leur choix, les électeurs devaient faire une marque sur le bulletin de vote où certains candidats étaient identifiés comme candidat officiel d'un des partis politiques enregistrés ou comme indépendant, tandis que pour d'autres, il n'y avait aucune indication d'appartenance politique. La *Loi électorale du Canada* prévoit en détail la procédure pour établir les résultats d'une élection fédérale.

Dès la clôture du scrutin dans une circonscription, le scrutateur et le greffier du scrutin de chacun des bureaux de scrutin ont procédé au dépouillement des bulletins de vote déposés par les électeurs au cours de la journée. Une fois le dépouillement terminé dans son bureau de scrutin, chaque scrutateur a établi un relevé du scrutin qu'il a ensuite transmis au directeur du scrutin de sa circonscription.

1. John C. Courtney, *Commissioned Ridings, Designing Canada's Electoral Districts*, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 208.

NOTE

(www.elections.ca).

**Vous trouverez des renseignements additionnels sur le processus du redécoupage sur le site Web d'Elections Canada**

en Ontario, deux en Alberta et deux en Colombie-Britannique. dans ces provinces. Le prochain redécoupage ajoutera sept sièges : trois Britannique, en grande partie en raison de la croissance de la population quatre sièges additionnels attribués à l'Ontario et deux, à la Colombie-du nombre de sièges à la Chambre des communes, de 295 à 301, avec pour la 36<sup>e</sup> élection générale. Il a donné lieu à une augmentation est entrée en vigueur à la dissolution de la législature le 27 avril 1997, Le décret de représentation actuel a été proclamé le 8 janvier 1996 et

Décret de représentation actuel

date de dissolution de la législature en vue d'une élection générale. un an entre la proclamation du décret de représentation électorale et la On ne peut utiliser les nouvelles limites des circonscriptions électorales au cours d'une élection avant qu'il ne se soit écoulé au moins doivent être publiés dans la *Gazette du Canada*.

tion électorale et la proclamation déclarant son entrée en vigueur plus tard cinq jours après cette proclamation, le décret de représenta-

connaître publiquement les nouvelles limites par proclamation. Au

TABLEAU 1	
Nombre actuel de circonscriptions électorales fédérales par province et territoire	
Colombie-Britannique	34
Alberta	26
Saskatchewan	14
Manitoba	14
Ontario	103
Québec	75
Nouveau-Brunswick	10
Nouvelle-Écosse	11
Île-du-Prince-Édouard	4
Terre-Neuve-et-Labrador	7
Territoire du Yukon	1
Territoires du Nord-Ouest	1
Nunavut	1
TOTAL	301

Dans les cinq jours suivant la réception par le ministre du projet de décret de représentation électorale, le gouverneur en conseil doit faire et il transmet le document au ministre désigné.

Le directeur général des élections du Canada rédige un document intitulé décret de représentation électorale, où sont identifiées et décrites les circonscriptions électorales constituées par les commissions,

7. LE NOUVEAU DÉCRET DE REPRÉSENTATION ÉLECTORALE

Les rapports sont ensuite retournés aux commissions, accompagnés des procès-verbaux du comité de la Chambre des communes. Les commis-sions décident alors s'il y a lieu de modifier leurs rapports. Elles doivent examiner toutes les objections, mais ne sont pas tenues de modifier leurs propositions. Dans tous les cas, ce sont les commissions qui décident en dernier ressort du tracé des limites des circonscriptions.

6. LE RENVOI DES RAPPORTS AUX COMMISSIONS

Le comité a 30 jours de séance pour examiner les oppositions soulevées à l'égard d'un rapport et pour renvoyer celui-ci au président d'entre elles doit être signée par au moins dix députés.

rapport, pour faire connaître par écrit leurs oppositions; chacune Les députés ont 30 jours, à compter de la date du dépôt d'un au comité désigné pour traiter des questions électorales. Chaque commission transmet, par l'entremise du directeur général des élections du Canada, son rapport au président de la Chambre des communes, qui veille à ce qu'il soit déposé en Chambre puis transmis

5. LA PARTICIPATION DES DÉPUTÉS

À partir du moment où les chiffres de population lui ont été communiqués, chaque commission a un an pour terminer son rapport sur les limites des nouvelles circonscriptions électorales.

Le directeur général des élections du Canada peut, au besoin, accorder une prolongation de six mois au plus.

4. LA REMISE DES RAPPORTS

Chaque commission doit tenir au moins une audience publique avant de terminer son rapport. Comme on reconnaît que les députés tiendront inévitablement à se prononcer sur le nom et les limites des circonscriptions proposées, la loi les autorise non seulement à se faire entendre aux audiences publiques, mais aussi à exprimer leur opposition aux propositions émises par les commissions lorsque les rapports sont déposés à la Chambre des communes (L.R.L.C.E., ART. 22 ET 23).

Les Canadiens sont représentés à la Chambre des communes sur une base géographique. Chaque électeur vote dans la circonscription où il habite.

audiences publiques.  
L'endroit de chacune des  
indiquant la date et  
quelles suggèrent, en  
des circonscriptions  
publique, le tracé  
première audience  
avant la date de la  
au moins 60 jours  
dans les journaux,  
sions font publier  
Les commi-  
la géographie »;  
et de 12 à 15 % à  
l'évolution historique

communauté d'intérêt, 18 % à la  
commission, 50 % avaient trait à la  
des changements aux propositions d'une  
entendues aux audiences publiques demandant  
Auparavant, « des présentations et des observations  
du plus grand nombre possible de citoyens intéressés.  
en divers endroits choisis pour faciliter la participation  
leur intention à cet égard. Les audiences publiques sont tenues  
circonscriptions), après avoir avisé par écrit la commission de  
leurs points de vue sur ses propositions (y compris le nom des  
donc les particuliers, les groupes et les députés intéressés à exprimer  
fester leur point de vue aux commissions. Chaque commission invite  
inexpérience politique mais également permettre aux électeurs de mani-  
aussi équitable que possible, il fallait non seulement empêcher toute  
des circonscriptions, il s'est rendu compte que pour rendre le processus  
En 1964, lorsque le Parlement a établi les règles régissant la délimitation

### 3. LES AUDIENCES PUBLIQUES L.R.L.C.E., ARTICLE 19

Afin de tenir compte de ces facteurs humains et géographiques, les  
commis- sions ne peuvent s'éloigner de plus de 25 % du quotient.  
saut « dans les circonstances qu'elles considèrent exceptionnelles », les  
en déterminant les limites des circonscriptions électorales. Toutefois,  
commis- sions sont autorisées à s'éloigner du quotient fixé pour la province  
rurales ou septentrionales... ».

Canada fournit au gouverneur général des élections  
du Canada les chiffres de population.  
Le président de la commission de chaque province est choisi par le  
juge en chef de la province, tandis que les deux autres membres sont  
choisis et nommés par le président de la Chambre des communes. Les  
commissions sont officiellement créées par le gouverneur en conseil  
(le Cabinet).  
Une fois que le directeur général des élections du Canada leur a remis  
les cartes et les chiffres de population tirés du dernier recensement  
décanal, les commissions ont un an pour formuler leurs propositions,  
tenir des audiences publiques et présenter un rapport final. Selon les  
lignes directrices de la L.R.L.C.E., la révision ne se réduit pas simplement  
à un calcul automatique; il s'agit plutôt de chercher un équilibre délicat  
tenant compte tout autant des intérêts humains que des caractéristiques  
géographiques des circonscriptions en cause.  
La tâche des commissions consiste à partager le territoire qui leur est  
assigné en un certain nombre de circonscriptions électorales, de telle sorte  
que la population comprise dans chacune de ces  
circonscriptions corresponde « d'autant près qu'il  
est raisonnablement possible » (L.R.L.C.E., art. 15)





Les dix commissions de délimitation des circonscriptions doivent être constituées et chargées de délimiter les nouvelles circonscriptions dans les 60 jours suivant la date à laquelle le statisticien en chef du

## 2. L'ÉTABLISSEMENT DES COMMISSIONS L.R.L.C.E., ARTICLES 3 À 6, 13, 15 ET 20

À partir des résultats du recensement, le directeur général des élections du Canada calcule le nombre de sièges que revient à chaque province et publie les résultats dans la *Gazette du Canada*. Les résultats indiquent la population de chaque province, par circonscription électorale et par secteur de recensement.

Une fois déterminé le nombre théorique de sièges par province, on fait les rajustements nécessaires en appliquant la « clause sénatoriale » et la « clause des droits acquis ». La clause sénatoriale garantit qu'aucune province ne peut avoir à la Chambre des communes moins de sièges qu'au Sénat. En vertu de la nouvelle clause des droits acquis, inscrite dans la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*, aucune province ne peut avoir moins de sièges qu'elle n'en a obtenu en 1976 (ou qu'elle n'en comptait au cours de la 33<sup>e</sup> législature).

### 4 LES RAJUSTEMENTS

Le nombre théorique de sièges attribués à chaque province à la Chambre des communes se calcule en divisant le chiffre de la population totale de chacune d'elles par le quotient électoral obtenu à l'étape 2, si le résultat donne une fraction supérieure à 0,50, le nombre de sièges est arrondi au nombre entier supérieur.

### 3 L'ATTRIBUTION DE SIÈGES À CHAQUE PROVINCE

On divise le chiffre total de la population des dix provinces par 279 (le nombre obtenu après avoir alloué des sièges aux territoires) pour obtenir le quotient électoral. Celui-ci sert à déterminer le nombre de sièges pour chaque province.

### 2 LE CALCUL DU QUOTIENT ÉLECTORAL

Des 282 sièges que la Chambre des communes du Canada comptait en 1985 lorsque la formule a été révisée, trois sièges sont attribués aux territoires, ce qui laisse 279 sièges. Le nombre sert au calcul du quotient électoral.

### 1 L'ATTRIBUTION DE SIÈGES AUX TERRITOIRES

La formule 1867 est effectuée en quatre étapes :

#### La formule

Le processus de répartition des sièges débute après chaque recensement décennal, lorsque le statisticien en chef du Canada envoie un état certifié des résultats au directeur général des élections du Canada et au ministre chargé de l'application de la L.R.L.C.E. Les

## 1. LA RÉPARTITION DES SIÈGES L.R.L.C.E., ARTICLES 13 ET 14

Le tableau suivant explique les principales étapes de révision des circonscriptions électorales fédérales. Il indique les articles de la L.R.L.C.E. applicables à chaque étape.

### Le processus de révision

L'échéancier prévu pour le prochain redécoupage indique qu'un nouveau décret de représentation devrait être proclamé dès 2003. Le décret de représentation entrera en vigueur à la date de la première dissolution de la législature qui arrivera au moins un an après cette proclamation. Ainsi, toute élection fédérale déclenchée plus d'un an après la proclamation serait conduite en utilisant les limites et les noms de circonscription précisés en vertu du nouveau décret de représentation. L'échéancier dépend de la date à laquelle les commissions auront terminé leur travail et de celle à laquelle le comité désigné par la Chambre des communes aura fini d'étudier toute opposition, le cas échéant.

Pour isoler le processus de toute ingérence politique, des commissions entièrement indépendantes révisent les limites des circonscriptions. Conformément aux dispositions de la L.R.L.C.E., Elections Canada fournit divers services professionnels, techniques, administratifs et financiers aux commissions. Il existe une commission de délimitation des circonscriptions électorales pour chaque province. Chacune de ces commissions se compose de trois membres : un juge nommé par le juge en chef de la province pour diriger la commission et deux autres membres nommés par le président de la Chambre des communes. Comme le Territoire du Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut comprennent chacun une seule circonscription, ils n'ont pas besoin de commission de délimitation. Après une série d'audiences publiques et dans un délai maximal d'un an à compter de la réception de l'état certifié établi par le statisticien en chef, chaque commission publie un rapport précisant si elle juge nécessaire d'apporter des modifications à certaines circonscriptions. Une fois que les commissions ont étudié les objections des députés (par l'entremise d'un comité parlementaire), le directeur général des élections envoie l'ébauche d'un décret de représentation fondé sur les recommandations des commissions au ministre nommé aux fins de la L.R.L.C.E. Le décret de représentation précisera le nombre de députés qui siégeront à la Chambre des communes pour chaque province et divisera chaque province en circonscriptions électorales. Il indiquera aussi les limites de chaque circonscription et précisera sa population et son nom. Les limites des circonscriptions utilisées aux élections fédérales en Ontario sont égales-ment utilisées aux élections provinciales.

Le processus de révision des circonscriptions électorales fédérales est régi par la Loi sur la représentation électorale (L.R.L.C.E.). Le processus débute après chaque recensement décennal, lorsque le statisticien en chef du Canada envoie un état certifié des résultats au directeur général des élections du Canada et au ministre chargé de l'application de la L.R.L.C.E. Les

# Révision des limites des CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES FÉDÉRALES



Le processus de révision des limites des circonscriptions électorales fédérales, qui devra refléter les changements et les mouvements dans la population canadienne, est entamé. La révision, également appelée « redécoupage électoral », s'effectue conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867* après chaque recensement décennal. Cette fois-ci, le directeur général des élections a amorcé le redécoupage électoral le 12 mars, lorsqu'il a reçu du statisticien en chef du Canada l'état des résultats du recensement. Ce projet complexe est régi par la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (L.R.L.C.E.), L.R.C. 1985, ch. E-3, telle que modifiée.

HERSCHELL SAX  
DIRECTEUR ADJOINT, REPRÉSENTATION  
PARLEMENTAIRE, ÉLECTIONS CANADA

Assemblée parlementaire, conseil de l'Europe, financement  
des partis politiques, document 9077, 4 mai 2001 : [http://stars.coe.fr/doc/doc01/FD003907.htm#\\_ftref8](http://stars.coe.fr/doc/doc01/FD003907.htm#_ftref8).  
référéndums : [www.parliament.the-stationery-office.co.uk/po/cm/199900/cmbills/034/20000334.htm](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/po/cm/199900/cmbills/034/20000334.htm).  
Lot sur les partis politiques, les élections et les  
référéndums : [www.hmso.gov.uk/acts/acts/2000/2000041.htm](http://www.hmso.gov.uk/acts/acts/2000/2000041.htm).  
Projet de loi sur les partis politiques, les élections et les  
référéndums : [www.parliament.the-stationery-office.co.uk/po/cm/199900/cmbills/048/20000408.htm](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/po/cm/199900/cmbills/048/20000408.htm).  
La Commission électorale australienne : [www.aec.gov.au/main.htm](http://www.aec.gov.au/main.htm).  
Australian Capital Territory Electoral Commission :  
<http://www.elections.act.gov.au/index.html>.  
Lot électorale du Canada : [www.elections.ca](http://www.elections.ca).  
Site Web d'Élections Canada : [www.elections.ca](http://www.elections.ca).  
Élections and Electoral Systems around the World :  
[www.pst.keele.ac.uk/election.htm](http://www.pst.keele.ac.uk/election.htm).  
Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, *The  
Funding of Political Parties in the United Kingdom*, 1998, vol. 1  
(Cm 4057-1), p. 30.

16. il semble que bon nombre des dispositions de la loi anticipent le référendum à venir sur l'Euro.

17. Élection générale nationale

18. Élection fédérale (législative)

---

parlementaires européennes ne s'élèvent pas au-delà de 1 59 750 £ en Angleterre; 18 000 £ en Écosse; 11 259 £ au pays de Galles et 6 750 £ en Irlande du Nord.

## REFERENCES

14. L'argent « Cranborne » a été introduit en 1996. Le montant de ces aides a été augmenté récemment. Voir *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, the Government's proposals for legislation in response to the Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, Presented to Parliament by Command of Her Majesty, the Home Department by Command of the Secretary of State for the Home Department, 1999, paragraphes 6.6 et suivants.



NOTES

aura une incidence importante sur la façon dont les entreprises, syndicats, groupes de pression et intérêts étrangers influencent les résultats des élections générales et ultimement les décisions du gouvernement. Elle permettra d'éviter que les élections soient quasi excluesivement influencées par des fonds importants provenant de certaines entreprises ou intérêts, en particulier de l'étranger. La nouvelle Loi permettra ainsi que les partis politiques engagés dans la campagne électorale se concurrencent dans une arène politique plus juste et équitable par le fait même que ceux-ci devront obtenir le soutien d'une base électorale plus variée que jamais auparavant.

Avec l'adoption de la Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums, le Royaume-Uni a désormais rejoint d'autres pays européens ayant légiféré en matière de financement des partis politiques en période électorale ou référendaire. ✕

1. Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, *Financement des partis politiques*, Rapport de la Commission des questions politiques, document 9077, 4 mai 2001 : [http://stars.coe.fr/doc/doc01/EDOC9077.htm#\\_ftnref78](http://stars.coe.fr/doc/doc01/EDOC9077.htm#_ftnref78).
2. Le montant a récemment été fixé à près de 20 millions de livres sterling par année par le gouvernement pour tout parti présentant un candidat dans chaque circonscription du Royaume-Uni. Dans le cas contraire, le montant a été fixé à 30 000 £ par circonscription électorale contestée.
3. Le contenu de cette loi est similaire à celui de la Loi électorale du Canada dont les dispositions visent à 1) limiter les dépenses des candidats et partis en période électorale; 2) contrôler les contributions – et leurs montants – faites par des entreprises et individus; 3) contrôler la publication et l'affichage de publicité en période de campagne pour électorale; et 4) contrôler les montants dépensés par les partis au cours d'une année financière ainsi que les montants et l'origine de leurs contributions.
4. Les activités de la Commission électorale seront contrôlées par le président de la Chambre des communes, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Pouvoirs locaux, le président du Home Affairs Select Committee et cinq membres de la

5. L'autorité de la Commission électorale s'étend au contrôle des dépenses électorales ou lors des élections législatives britanniques, que lors des élections au Parlement européen, d'une élection générale parlementaire en Écosse, d'une élection ordinaire de l'Assemblée ou Royaume de Galles ou de l'Australie qui dispose d'une commission électorale qui vise à offrir des services indépendants aux électeurs et les encourage à participer aux élections.
6. D'autres commissions de ce type sont en place dans des pays membres du Commonwealth. C'est entre autres le cas de l'Australie qui dispose d'une commission électorale pour les élections fédérales, provinciales et locales, et de l'Irlande du Nord.
7. Cette Commission est totalement indépendante du gouvernement et est directement responsable auprès du Parlement. Dans la pratique, l'objectif de la Commission est d'assurer une certaine transparence dans le financement des partis politiques. Comme ce fut le cas au Canada lors des travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, présidée par Pierre Lortie, la croissance des dépenses électorales demeure au centre des préoccupations de la nouvelle Commission britannique.

8. Les cotisations perçues par le Parti travailliste britannique ne représentaient, en 1997, qu'à peu près 25 % de ses recettes annuelles globales, contre plus de 50 % en 1992. (Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, 1998, vol. 1 (Cm 4057-I), p. 30.)
9. Par individu ou personne morale admissible, on entend : les particuliers enregistrés sur les listes électorales au Royaume-Uni, les entreprises enregistrées au Royaume-Uni ou dans d'autres pays de l'Union européenne, à condition qu'elles exercent leurs activités au Royaume-Uni, les partis politiques déclarés, les syndicats, les sociétés de secours mutuel, de même que toute autre association non constituée en société qui exerce une activité commerciale (492) du projet de loi relatif aux partis politiques, aux élections et aux référendums).

10. La nouvelle loi britannique est bien plus « tolérante » à ce sujet que les lois adoptées aux États-Unis, au Canada et dans la majorité des pays européens en ce sens que dans ces pays, les dons provenant de l'étranger sont inéluctablement proscrits. Or, les études menées au début des années 90 en Grande-Bretagne ont démontré que les plus importants dons ne provenaient ni des entreprises incorporées en Grande-Bretagne, ni même des exportées vivant ailleurs qu'en Grande-Bretagne, mais des chefs de grandes entreprises étrangères. Cela explique certaine-ment l'approche britannique à ce sujet.

11. Il est à noter que le jugement des pays possédant une législation à ce sujet diffère beaucoup pour ce qui a trait à la limite des montants devant être divulgués. Il semble que le Canada soit le pays ayant la plus petite limite, suivi par les États-Unis, la Grèce, l'Italie, la France et enfin l'Allemagne (Martin Linton, *Money and Votes*, p. 80). La France, par exemple, a plafonné le montant des dons admissibles à 50 000 FF par an et par donateur et à 30 000 FF pour les campagnes électorales; la Belgique, à 20 000 FF par an et par donateur pour un même parti et au maximum 80 000 FF à l'ensemble des partis; l'Espagne, à 10 000 000 ESP par an et par donateur. Toutefois, il est à noter que bon nombre de pays européens n'ont toujours pas de législation visant à limiter les dons faits à leurs partis politiques. C'est le cas de l'Autriche, la Suisse, les Pays-Bas, la République tchèque ou encore le Danemark.

12. Le terme « don » a été précisément défini comme comprenant tout cadeau, qu'il s'agisse d'argent ou de propriété, de frais d'inscription ou d'affiliation à un parti, d'argent dépensé par un tiers afin de pourvoir aux dépenses directes ou indirectes d'un parti, d'argent prêté à un parti en termes monétaires ou toute propriété, service ou équipement mis à sa disposition et/ou tout type de pourcentage. Cela exclut cependant les avantages dont bénéficient déjà les candidats à des élections, comme la franchise postale pour l'envoi de leur propagande lors des élections législatives européennes, l'usage de bâtiments publics tels que des écoles afin de tenir des assemblées, la diffusion gratuite de certaines émissions, ou encore des heures de vol gratuites. Cela est cependant relatif puisque le Royaume-Uni a traditionnellement été perçu comme un pays méfiant vis-à-vis du financement public des partis politiques.
13. Le « short money » est un type d'aide indirecte de l'État orthobuée aux partis parlementaires. Le type de finance-ment a été introduit en 1975. Les trois quarts de la

offerts à des partis politiques sans être divulgués, comme ce fut le cas au Parti conservateur durant les années de John Major. La Loi devrait ainsi limiter le pouvoir qu'ont les partis d'« acheter » les votes de la population durant les élections en raison de la taille de leur budget. En effet, la Loi aura pour objectif d'assurer que le financement des partis politiques soit totalement transparent. Pour cela, tout parti devra tenir une comptabilité stricte de toutes ses recettes et dépenses, qui devra être soumise, au moins une fois par an, à la Commission électorale. Celle-ci vérifiera les comptes et les rendra publics, si besoin est. Elle devra également mettre en place des sanctions dissuasives et déclarer l'identité des donateurs dont l'aide financière dépasse une certaine limite. Dès que la Commission électorale aura assez de preuves qu'un parti aura dépassé la limite des dépenses, elle saisira les tribunaux de la question afin que la cour ordonne la confiscation des dons en cause. Les sommes confisquées seront versées au fonds consolidé. Toute autre personne ayant sciemment ignoré les règles sur l'origine des dons s'exposera à des sanctions pénales et le cas sera renvoyé à la police, qui prendra les dispositions nécessaires. En ce qui concerne les avantages fiscaux consentis pour des dons ou cotisations d'affiliation, le gouvernement britannique a rejeté tout allègement fiscal tel que proposé par le Comité sur les normes en affaires publiques. Celui-ci avait proposé un allègement fiscal à hauteur de 500 £. L'argument du gouvernement était que l'État ne devait intervenir d'aucune manière et que ce type de mécanisme qui encourageait indirectement un financement privé plus important (puisque ces dispositions rendent les citoyens plus disposés à donner de l'argent aux partis) était contraire à l'approche britannique.

## Les principes fondamentaux guidant la nouvelle Loi sur les référendums

période référendaire. La Loi permettra à ce sujet d'assurer qu'aucun parti politique, qu'il soit au pouvoir ou non, ne puisse être favorisé durant la tenue d'un référendum. Elle traite également la question à savoir si le gouvernement doit jouer un rôle promotionnel dans la campagne, si les citoyens devraient être autorisés à financer les groupes prenant part à ladite campagne et, le cas échéant, si des limites devraient être fixées quant au financement de leurs campagnes et comment elles devraient être calculées.

En ce qui concerne le financement des partis en période référendaire, les recommandations du Comité Neill furent basées sur la conviction que les deux partis lors d'une campagne référendaire doivent avoir les mêmes chances de présenter leurs vues au public. Dans un second temps, le Comité a voulu s'assurer qu'en période de référendum, les campagnes ne puissent être biaisées par l'intervention du gouvernement. Dans le même ordre d'idées, le Comité Neill a suggéré une série de changements visant à limiter les dépenses des partis et autres organisations prenant part à ces référendums afin d'éviter que certains partis n'obtiennent plus d'attention du public que d'autres en raison de leurs plus amples budgets. Jusqu'alors, les principaux référendums qui s'étaient tenus en Grande-Bretagne avaient fait l'objet de différentes mesures parlementaires puisqu'il n'existait aucune législation en la matière.

Ainsi, la Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums permet d'assurer une plus grande transparence dans le financement

## La Loi devrait ainsi limiter le pouvoir qu'ont les partis d'« acheter » les votes de la population durant les élections en raison de leur budget.



de campagnes référendaires et propose d'appliquer sensiblement les mêmes règles qui s'appliquent au financement des partis politiques en période électorale, comme expliqué précédemment<sup>16</sup>. La Loi impose aux organisations et individus participant à une campagne référendaire de dévoiler tout don de 5 000 £ ou plus et leur interdit d'accepter tout don provenant d'une source non autorisée. Aucun individu ou entité ne pourra faire don d'un montant supérieur à 10 000 £ pour une campagne référendaire. De plus, la Loi propose qu'une limite de cinq millions de livres sterling soit fixée pour chacun des deux groupes faisant campagne dans un référendum. De plus, dès lors qu'un individu ou parti autorisé percevra 250 000 £ ou plus en période référendaire, celui-ci devra rédiger un rapport sur ses dépenses.

Deuxièmement, la Loi prévoit que le parti au pouvoir et les membres du gouvernement pourront évidemment présenter leurs arguments comme ils l'entendent, mais qu'ils ne devront pas utiliser l'argent des contribuables ni la machine gouvernementale pour promouvoir leurs idées. Enfin, la Loi interdit au gouvernement de publier tout document relatif au référendum dans une période de 28 jours précédant le vote. Ces mesures permettront d'éviter que de grandes sommes d'argent des contribuables ne soient utilisées par le gouvernement afin d'influencer les citoyens.

**Conclusion**

Il est à prévoir que la nouvelle Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums







partis politiques britanniques, où le besoin urgent de mettre en place des mécanismes visant à éviter que certains individus ou entreprises n'influencent la scène politique en raison des sommes qu'ils auront versées à ces partis. Ainsi, cela permettra de garantir l'égalité des chances entre les partis politiques. La Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums interdit aux partis politiques d'accepter tout don de 5 000 £ ou plus en provenance de l'étranger. De plus, tout don anonyme devra être rejeté, de même que tout don provenant d'un individu ou personne morale<sup>9</sup> non admissible<sup>10</sup>. Enfin, toute entrepris

Canada<sup>18</sup>

Dépenses électorales basées sur le nombre d'électeurs enregistrés et les circonscriptions contestées

Contributions au bénéfice de candidats et partis en provenance de l'étranger (entrepris

Quelques éléments de comparaison entre les lois électorales britannique

La Loi propose donc de contrôler plus strictement le montant et la source des cotisations faites aux partis politiques afin d'empêcher que ces derniers ne dépendent presque exclusivement de certains donateurs privés. En effet, il apparaît clairement que dans les dernières années, la part des frais d'adhésion – qui est la forme de cotisation aux partis la plus représentative plus qu'une infime partie des ressources financières des partis politiques<sup>9</sup>. Cela est en partie dû au fait que bon nombre de citoyens sont mécontents des actions des partis auxquels ils adhéraient par le passé. Cela explique pourquoi les dons sont devenus une source de revenus très importante pour les

Grande-Bretagne<sup>17</sup>

Dépenses électorales basées sur le nombre de circonscriptions contestées

Contributions au bénéfice de candidats et partis en provenance de l'étranger strictement réglementées. Seules les contributions d'entreprises européennes et/ou ayant pour principale sphère d'activités la Grande-Bretagne pourront financer un parti ou candidat.

La source, le nom et l'adresse de toute entrepris

et canadienne

gouvernement sur tout changement que celui-ci devrait apporter à la Loi<sup>9</sup>. Cette commission aura par ailleurs des pouvoirs importants concernant l'inspection des transactions des partis politiques et tiers partis durant les élections et référendums. La Commission, qui a débuté ses travaux au début de 2001<sup>9</sup>, est composée de six membres; seul le président y travaille à temps plein. Les règles s'appliquant au financement des partis en période électorale sont en vigueur depuis le 16 février dernier. Les efforts de la Commission, qui devra être totalement indépendante du gouvernement, devront au cours des prochains mois, en plus de son mandat, viser à moderniser le système électoral en Grande-Bretagne, sensibiliser le public au processus démocratique et encourager à participer aux futures élections. De plus, cette institution devra ultimement rassembler plusieurs fonctions redondantes sous la supervision d'une seule et unique organisation non partisane. Il est à noter que son budget ne sera contrôlé par aucun ministère, mais qu'elle sera dotée d'un budget approuvé par la Chambre des communes. Il existe cependant un point obscur : si l'on comprend aisément que cette commission doit rendre compte de ses activités au Parlement afin d'éviter que ses activités ne soient influencées par le gouvernement du jour, comment se fait-il que la Commission de la présidence, composée de personnalités politiques influentes et membres du gouvernement, Nul ne saurait contester que les partis politiques britanniques ont besoin de ressources financières considérables pour développer leur visibilité et attirer le soutien des citoyens à leurs idées. Ainsi, s'il est indéniable que ces partis ont besoin d'un montant suffisant pour assumer leurs fonctions et financer leurs activités ainsi que leurs campagnes électorales, il est aussi devenu prioritaire pour la Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums de régler entièrement les dons privés et les dépenses des partis, en particulier celles liées aux médias. Ceci est principalement dû au fait que bon

LE CONTRÔLE DES DON

contrôle ses activités?

## Les principes de la nouvelle Loi

### LA COMMISSION ÉLECTORALE

Cette Loi s'adresse à de nombreux acteurs au sein de la société et à de nombreux implications, en particulier pour les partis politiques. Elle propose l'établissement d'une commission électorale indépendante et impartiale<sup>1</sup>. Cette commission fut créée le 30 novembre 2000 et la nomination de ses six membres approuvée par la Chambre des communes le 10 janvier 2001. La Commission est présidée par Sam Younger et son secrétaire (Chief Executive) est Roger Creedon. Cet organe a pour mandat d'assurer un équilibre entre financements publics et privés, de contrôler les montants perçus par les partis politiques enregistrés ainsi que leurs dépenses dans le cadre d'élections parlementaires ou autres<sup>2</sup>, d'établir des mécanismes visant à assurer une plus grande transparence dans leur comptabilité, de vérifier leurs comptes et, au besoin, de sanctionner les individus ou entreprises soupçonnés d'avoir violé la loi.

L'idée principale derrière la création d'une commission électorale est que l'imposition de limites aux dons et dépenses des partis politiques n'est possible que s'il existe un système de mise en application. La commission telle qu'envisagée par la Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums devra également rendre compte de la conduite de toute élection ou référendum qui se tiendra sur l'archipel britannique et conseiller le

## Le Comité sur les normes en affaires publiques

La première étape menant à l'adoption de la nouvelle Loi fut la création en 1997 du Comité sur les normes en affaires publiques (Committee on Standards in Public Life) présidé par Lord Neill. Le mandat et les objectifs du Comité Neill étaient fort stimulants. Il s'agissait de revoir la législation britannique afin de contrôler et réformer les systèmes de financement alors en fonction dans le but d'assurer une plus grande responsabilité et transparence de la part des partis auprès de ceux qu'ils représentent et d'éviter que les voix des électeurs ne soient irrémédiablement attribuées aux partis ayant les plus gros budgets. Le Comité s'est donc inspiré de l'expérience d'autres démocraties occidentales dans ce domaine, et en particulier des législations en vigueur en Allemagne, au Canada, aux États-Unis et en Suède. Dans son rapport de novembre 1998, après de nombreuses consultations publiques, le Comité recommanda de plafonner les dépenses des partis politiques en période électorale<sup>3</sup>, y compris les montants additionnels perçus par les candidats eux-mêmes. Le Comité proposa également une série de changements afin que les nouvelles dispositions de la Loi soient en conformité avec celles déjà en vigueur au niveau des circonscriptions électorales. Les recommandations du Comité Neill ont abouti à l'entrée en vigueur, le 16 février 2001, de la nouvelle Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums<sup>4</sup>.

Jusqu'au début de l'année dernière, et chose peut-être étonnante pour un pays qui a contribué grandement au développement des études sur le comportement électoral, la Grande-Bretagne disposait de peu de règles afin de contrôler les dépenses des partis politiques en période électorale ou référendaire. La principale législation en la matière, la Loi sur la représentation du peuple de 1983, faisait uniquement mention des sources de financement des candidats en période électorale et n'avait aucune disposition précise au sujet des dépenses des tiers partis. Cette loi s'inspirait largement d'une loi de 1883. La loi en vigueur n'imposait aucune limite relativement aux dépenses contractées en période électorale. Or, depuis plusieurs années, on assistait en Grande-Bretagne à une croissance constante dans les dépenses des partis.

Ainsi, alors que bon nombre de démocraties occidentales avaient déjà légiféré à ce sujet, la Grande-Bretagne a entrepris de remédier à la situation, surtout du fait qu'il existait des différences considérables dans les sommes dépensées par les partis politiques en période électorale. Le Parti conservateur disposait de sommes importantes alors que le Parti travailliste disposait de sommes plus modestes. Les membres du Parlement ont donc reconnu que certains partis disposaient de ressources financières bien plus importantes que d'autres et qu'ils étaient par le fait même plus enclins à dépenser des sommes considérables durant les campagnes électorales. En fait, on a reconnu la validité du principe voulant que les partis qui possèdent des ressources monétaires et non monétaires supérieures à la moyenne avaient vraisemblablement plus de chances de gagner les élections. La nouvelle Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums a ainsi trois objectifs précis : 1) d'assurer un financement raisonnable pour le fonctionnement des partis; 2) de limiter les dons de sources inappropriées; et 3) de contribuer à l'égalité des chances des partis.





# La loi britannique sur les partis politiques, les élections et les référendums

GUY LACHAPELLE  
PROFESSEUR, ET

CÉLINE ROHRIG

CHERCHEURE, DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE,  
UNIVERSITÉ CONCORDIA



Les partis politiques représentent dans nos sociétés l'un des principaux moyens permettant aux citoyens de participer à la vie démocratique. Comme le déclarait l'Assemblée parlementaire au Conseil de l'Europe en mai 2001<sup>1</sup>, les partis politiques ont besoin de ressources et d'argent pour pouvoir remplir ce rôle de manière adéquate dans le contexte actuel et en particulier pour faire valoir leurs idées dans les médias et les présenter aux citoyens. Cependant, il est nécessaire d'instaurer un certain nombre de règles relatives au financement des partis afin de restaurer la confiance des citoyens envers les partis. Il faut également éviter que les contributions financières faites aux partis ne deviennent un moyen supplémentaire pour les lobbies d'exercer une certaine influence sur les élus et leurs décisions. De plus, il est nécessaire d'assurer l'égalité des chances entre les différents partis et de réglementer l'accès aux médias d'information sans quoi les coûts de la publicité et du marketing politique pourraient rapidement devenir incontrôlables.



# L'avenir de la législation sur le financement électoral

Les nouvelles restrictions sur l'argent flou et la publicité idéologique ne constituent pas une panacée. Elles n'apportent aucune solution au lourd fardeau de la collecte de fonds, aux avantages financiers dont jouissent les titulaires et au rôle dominant joué par des particuliers fortunés et des intérêts organisés dans le système de financement électoral. Néanmoins, le fait de s'attaquer aux problèmes de l'argent flou et de la publicité idéologique constitue un premier pas important pour une réforme. La nouvelle loi défend les obligations de divulgation, la restriction des contributions et les dispositions sur le financement public que la loi prévoit déjà et elle défend l'intégrité du système de financement des campagnes fédérales. Il reste maintenant à savoir si elle résistera à une contestation constitutionnelle. ❧

## NOTES

1. 2 U.S.C. §§ 431-455. Les dispositions relatives au financement public des candidats présidentiels sont techniquement séparées de la *Federal Election Campaign Act* et se trouvent dans la *Presidential Campaign Fund Act*, 26 U.S.C. §§ 9001-9012, et la *Presidential Primary Matching Account Act*, 26 U.S.C. §§ 9031-9042. Le présent article utilise l'acronyme FECa pour désigner aussi bien la *Federal Election Campaign Act* que les mesures législatives de financement public dans les élections présidentielles.

2. 424 U.S. 1 (1976). En plus d'invalider le plafond des dépenses, l'arrêt *Buckley* a maintenu que la disposition de la FECa permettant au Congrès de nommer certains membres de la nouvelle Commission électorale fédérale (FEC) était inconstitutionnelle. Le Congrès a répondu en 1976 en prévoyant une nouvelle FEC composée de six membres nommés par le président, soumis à l'avis et au consentement du Sénat.

3. Association of the Bar of the City of New York, *Dollars and Democracy* (2000), p. 58-59.
4. *Ibid.*, p. 61-65.
5. Richard Briffault, « Political Parties and Campaign Finance Reform », 100 *Column. L. Rev.* 630-631 (2000).
6. « Top Soft Money Donors: 2000 Election Cycle », <http://www.opensecrets.org/parties/asps/top.asp?ix1cycle=2000>
7. *Buckley* c. *Value*, 424 U.S. p. 44.
8. Voir en général Richard Briffault, « Issue Advocacy: Redrawing the Elections/Politics Line », 77 *Tex. L. Rev.* 1751 (1999).
9. Annenberg Public Policy Center, *Issue Advertising in the 1999-2000 Election Cycle*.
10. *Austin* c. *Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652, 659-661 (1990). L'arrêt *Austin* s'applique seulement aux dépenses liées à des élections fédérales. Les dépenses des sociétés liées à un référendum ne peuvent pas être limitées. Voir *First National Bank of Boston* c. *Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978). En outre, les contributions ou les dépenses d'entités qui sont des sociétés mais qui sont créées à des fins politiques ou idéologiques et qui ne reçoivent pas de fonds provenant d'activités commerciales sont protégées par la Constitution. Voir *FEC* c. *Massachusetts Citizens for Life*, 479 U.S. 238 (1986).
11. Voir Richard Briffault, « *Nixon* c. *Shrink Missouri Government PAC*: The Beginning of the End of the *Buckley* Era? », 85 *Minn. L. Rev.* 1729 (2001).

la contestation judiciaire.

Dans tout système de financement électoral, la définition des activités reliées aux élections demeure une question fondamentale. Il est impossible de déterminer d'après les jugements passés comment la Cour suprême des États-Unis réagira aux efforts du Congrès pour élargir la définition et la portée de la législation sur le financement électoral. Il est cependant certain que l'avenir de la réglementation du financement électoral aux États-Unis repose sur le dénouement de la contestation judiciaire.

promotion expresse et non de la notion plus générale de communications relatives aux dispositions nouvelles de propagande électoral sont exposées à une contestation judiciaire.

commerciales, bien que dans ces cas, il s'agissait de limites visant les activités électoralles des sociétés et témoignent d'une volonté plus forte de soutenir les campagnes<sup>11</sup>. De même, d'autres jugements ont électoral de réglementer efficacement les pratiques des quant à la capacité de la législation sur le financement la Cour suprême s'est dite de plus en plus préoccupée limitant les contributions dans les élections des États, l'arrêt de 2000 qui maintenait une loi du Missouri *Colorado Republican* de l'année dernière ainsi que dans La Cour suprême ne le serait pas. De plus, dans l'arrêt de l'arrêt *Buckley* à la question il y a un quart de siècle, tribunaux se considéraient liés par la brève attention promotion manifeste au sens strict. Toutefois, ces équivoque » en contexte, plutôt que sur les mots de McEachan, s'appuierait sur le « sens manifeste et non comme la première option du projet de loi Shays-Commission électorale fédérale (FFC) en vue d'établir une réglementation de la promotion expresse qui, tribunaux fédéraux inférieurs ont rejeté les efforts de la Commission électorale fédérale (FFC) en vue d'établir propagande électorale tout en évitant les mots magiques de promotion expresse de dépenses dans des communications de

dépenses coordonnées des partis et les groupes d'intérêt peuvent démontrer que les candidats, les partis et les groupes d'intérêt peuvent élections qui se sont déroulées dans les années 90 ont sans cesse réglementation de l'expression non reliée à des élections. Toutefois, les clairement la libre expression reliée à des élections pour empêcher la contestation judiciaire. L'arrêt *Buckley* souligne la nécessité de définir aux communications de propagande électorale sont exposées à une promotion expresse. Ainsi, toutes les nouvelles dispositions relatives communications de propagande électorale des partis au-delà de la nouvelles restrictions sur l'argent flou est la disposition qui limite les Du point de vue constitutionnel, le point le plus vulnérable des nement pourrait justifier des plafonds pour l'argent flou versé aux partis. servirait donc l'intérêt public en empêchant les donateurs d'utiliser les donateurs à l'égard de candidats. Le plafond des dépenses coordonnées

contributions soulève la possibilité d'une contrepartie entre donateur et bénéficiaire et donc la possibilité de corruption ou l'apparence de corruption. Les dépenses, au contraire, constituent la forme la plus élevée des activités de financement électoral parce qu'elles correspondent directement à des communications avec les électeurs. En outre, les dépenses ne soulèvent pas de danger de corruption. Par conséquent, les dépenses des candidats et des groupes d'intérêt faisant la promotion de l'élection ou de la défaite d'un candidat ne pourraient pas être limitées, bien qu'elles puissent faire l'objet d'obligations en matière de rapports et de divulgation. Enfin, comme on l'a noté précédemment, la Cour a soutenu que pour empêcher qu'une loi sur le financement électoral mette un frein à d'autres activités politiques, seulement la promotion expresse de l'élection ou de la défaite d'un candidat clairement identifié peut

Mis à part une seule exception défendable, la Cour suprême a continué de souscrire à la doctrine *Buckley*. L'exception est la validation de restrictions antérieures à la FFCa concernant les sociétés. En 1990, la Cour a maintenu la loi d'un État (qui suivait de près une ancienne loi fédérale) interdisant aux sociétés d'engager des dépenses en faveur ou contre l'élection de candidats. Selon la Cour, les avantages « uniques conférés par l'État » aux sociétés et le fait que les ressources des sociétés « n'ont peu ou pas de lien avec l'appui du public pour les idées politiques d'une société » engendrent un danger de corruption suffisant pour justifier l'interdiction absolue du versement de fonds de sociétés dans le cadre d'élections fédérales<sup>10</sup>. Bien que l'affaire confirmait une restriction sur les dépenses, la Cour a prétendu qu'elle correspondait au paradigme *Buckley* en faisant valoir le danger spécial de corruption qu'elle a affirmé être inhérent dans les dépenses de sociétés.

Quelles décisions les tribunaux rendront-ils quant aux restrictions sur l'argent flou et la publicité idéologique? Il est raisonnablement probable que les restrictions sur l'argent flou seront maintenues.

Dans une affaire entendue en 1996, quatre membres de la Cour émettent l'hypothèse que la restriction de la FFCa sur les dépenses coordonnées des partis est inconstitutionnelle parce que les dépenses des partis, y compris les dépenses coordonnées, ne présentent aucun danger qu'un parti puisse corrompre ses propres candidats. Trois membres de la Cour évitent la question et l'affaire est résolue sur d'autres motifs. Lorsque cette question retourne devant la Cour en 2001, une majorité de cinq membres appuie la restriction au motif que les dépenses coordonnées des partis pourraient servir à canaliser l'appui de



## ...toutes les nouvelles dispositions relatives aux communications de propagande électoral sont exposées à une contestation judiciaire.

## La nouvelle loi sur le financement des campagnes électorales

quant la limitation des mandats des élus).

autres tiers du total est attribuable à six groupes principaux (trois groupes d'affaires, la Fédération américaine du travail-Congrès des organisations industrielles, la National Rifle Association, et une organisation reven-

sur la restriction sévère de l'argent flou. Dès la fin des élections au Congrès de novembre 2002, il sera interdit aux comités nationaux des partis politiques, aux candidats fédéraux et aux représentants fédéraux de recueillir, d'accepter ou de dépenser de l'argent flou. L'interdiction s'applique également aux « activités électorales fédérales » des comités locaux et d'État des partis. Ces activités comprennent : (i) les activités d'inscription des électeurs à partir du quatrième mois précédant une

élection fédérale régulière et jusqu'à l'élection; (ii) les activités d'inscription au vote menées dans le cadre d'une élection où un candidat fédéral est inscrit sur un bulletin de vote; (iii) les communications publiques qui visent à favoriser ou à contrecarrer un candidat fédéral en particulier, peu importe si la communication encourage expressément le vote pour ou contre ce candidat; et (iv) les services des employés locaux ou d'État des partis liés à une élection fédérale.

En réaction à l'observation que l'argent flou a favorisé le financement des activités de mobilisation des électeurs et, par conséquent, a augmenté la participation des électeurs afro-américains et latino-américains, la loi comporte une exception majeure à la restriction sur l'argent flou : les particuliers pourront encore faire un don maximal de 10 000 \$ par année civile aux organisations locales ou d'État des partis pour les activités de mobilisation des électeurs.

En outre, en réponse à l'argument que la restriction sur l'argent flou empêchera les candidats et les partis de recueillir tous les fonds nécessaires pour financer leur campagne, la loi a haussé plusieurs plafonds concernant l'argent net. Plus particulièrement : (i) elle augmente le plafond des contributions en argent net des particuliers aux candidats de 1 000 \$ à 2 000 \$ par candidat par élection; (ii) elle augmente le montant qu'un particulier peut donner au comité national d'un parti de 20 000 \$ à 25 000 \$ par année civile; (iii) elle augmente le montant qu'un particulier peut donner à un comité local ou d'État d'un parti pour une activité électorale fédérale de 5 000 \$ à 10 000 \$ par année civile; et (iv) elle augmente le plafond global des contributions des particuliers de 25 000 \$ à 95 000 \$ par cycle électoral de deux ans – bien que la loi limite par ailleurs les contributions totales qu'un particulier peut verser aux candidats à 37 500 \$ par période de deux ans. Pour la première fois, ces plafonds seront indexés à l'inflation. La Loi comporte également une disposition insolite qui assouplit le plafond des contributions aux candidats au Sénat qui se

## Réforme du financement électoral et Constitution

cas, l'approche plus étroite le ferait.

La loi définit la communication de propagande électorale de deux façons. La définition principale dépasse de loin le concept actuel de la promotion expressée et englobe « toute communication par radiodiffusion, par câble ou par satellite » qui fait clairement mention d'un candidat fédéral en particulier et qui est diffusée dans une période de 60 jours ou de 30 jours précédant une élection générale. La Loi prévoit également une définition de rechange qui remplacerait la première si celle-ci était jugée inconstitutionnelle. Cette définition supprime toute référence temporelle et réglemente les communications qui font la promotion d'un candidat fédéral ou qui s'y opposent, peu importe s'il s'agit d'une promotion expresse, et qui n'ont d'autres sens plausible que d'exhorter à voter pour ou contre un candidat particulier ». L'existence de cette alternative traduit la préoccupation des législateurs que l'approche plus large puisse ne pas survivre à une contestation constitutionnelle et l'espoir que, dans ce

présentent contre un adversaire ayant contribué un montant personnel dépassant une limite déterminée pour financer sa propre campagne. En ce qui a trait à la publicité idéologique, la loi interdit aux sociétés commerciales, aux associations d'entreprises et aux syndicats de financer ce qu'elle définit comme communications de propagande électorale. Les autres organisations et les particuliers peuvent encore financer ce type de communication. Toutefois, toute personne physique ou morale qui dépense plus de 10 000 \$ en une année civile pour des communications de propagande électorale doit produire des rapports qui divulguent l'identité de ses principaux donateurs. De plus, même si la loi dispense généralement les organisations à but non lucratif des restrictions sur les communications de propagande électorale, elle limite leurs dépenses relatives aux communications de propagande électorale dites « cibles », soit les communications qui nomment un législateur donné et qui sont diffusées dans la circonscription du législateur.

La nouvelle loi sur le financement électoral fait déjà l'objet d'une contestation constitutionnelle. Dans l'affaire *Buckley c. Valeo*, la Cour suprême des États-Unis a statué que la réglementation du financement électoral met en cause les protections de l'expression et de l'association politiques du Premier Amendement. La Cour a soutenu que les activités de financement électoral peuvent être limitées pour empêcher la corruption ou l'apparence de corruption, mais non pas pour égaliser les dépenses des candidats ou pour égaliser l'influence des différents électeurs ou des différents groupes. Les contributions pourraient être limitées en partie parce que les contributions, qui supposent le versement d'argent par un donateur à un comité ou à un candidat, ne représentent pas une expression directe de points de vue politiques et sont donc une forme d'expression d'un ordre inférieur. En même temps, les



peuvent l'utiliser pour payer les communications liées à la propagande électorale. On a ainsi constaté une expansion majeure du phénomène de la publicité idéologique dans les campagnes électorales.

## Publicité idéologique

Lorsqu'elle maintient la FECa, la Cour suprême souligne la nécessité d'empêcher la réglementation sur le financement électoral de perturber la discussion de débats et d'idéologies politiques. Selon la décision de la Cour suprême, la FECa s'applique seulement « aux dépenses de communication engagées pour promouvoir, de façon explicite, l'élection ou la défaite d'un candidat clairement identifié à un poste fédéral ». Dans le jargon du financement des campagnes électorales, ce type de dépenses est appelé « promotion expresse » ; toutes les autres communications politiques sont considérées comme publicité idéologique, bien que bon nombre de ces communications ne portent pas du tout sur l'idéologie.

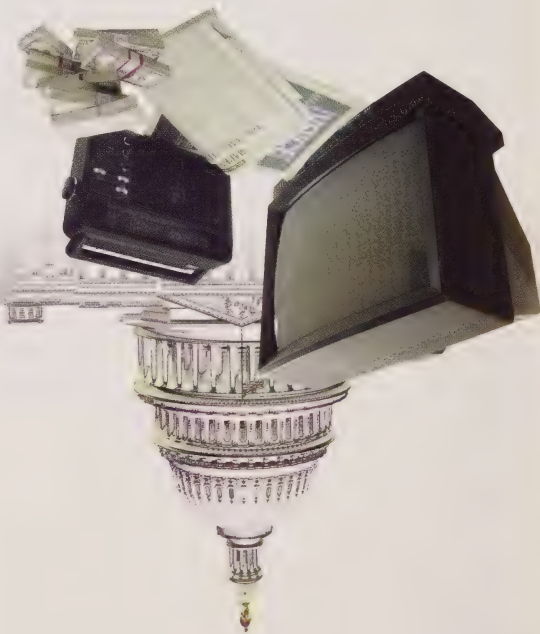
Influencées par une note liminaire d'intérêt majeur dans l'arrêt *Buckley*, la plupart des tribunaux fédéraux inférieurs qui ont examiné la question de savoir si une publicité donnée constituait une promotion expresse ou de la publicité idéologique ont appliqué le soi-disant test des « mots magiques ». Celui-ci limite la définition de la promotion expresse – et la portée de la réglementation de la FECa – aux communications qui demandent littéralement aux électeurs « de voter pour », « d'élire », « de déposer un bulletin de vote pour », « de voter contre » ou « de défaire » un candidat. Les annonces publicitaires qui font l'éloge d'un candidat ou qui le critiquent, mais dans lesquelles on n'utilise pas les mots magiques, sont considérées comme étant des publicités idéologiques. Ainsi, les annonces publicitaires qui démolissent les prises de position antérieures d'un candidat et qui se terminent en demandant aux téléspectateurs de téléphoner au commanditaire pour plus de renseignements – ou d'appeler le candidat pris partie – ne sont pas considérées comme promotion expresse. Les sociétés ou les syndicats peuvent contribuer au financement de ce type d'annonces, et les

Par conséquent, les sources de financement et les montants recueillis pour payer ces publicités peuvent demeurer inconnues. Les publicités idéologiques étaient à l'origine le fait de groupes de tiers, notamment des organisations idéologiques. Dans l'élection de 1996, toutefois, les deux principaux partis utilisent ces publicités pour promouvoir leurs candidats aux élections présidentielles et condamner leurs adversaires. Par le fait même, ils utilisent de façon illimitée l'argent flou des particuliers et des syndicats pour défrayer les annonces de propagande politique dans une élection présidentielle en principe financée au moyen de fonds publics. Pour les élections 2000, on estime (les chiffres sont nécessairement des estimations puisque les publicités idéologiques ne sont pas soumises aux exigences de la FECa en matière de divulgation) qu'environ 500 millions de dollars ont été dépensés en publicité idéologique. Le tiers de ces dépenses et près des deux tiers de

de la FECa à l'égard des contributions par des sociétés, des syndicats, des comités d'action politique et des particuliers.

Au cours des années 80, les partis découvrent différentes façons d'utiliser l'argent flou pour couvrir la partie non fédérale des dépenses de campagne électorale à l'échelle fédérale et de l'État, y compris les frais généraux d'administration, la recherche et les sondages sur les enjeux et les intentions de vote, les installations informatiques et médiatiques, l'inscription électorale, les activités visant à faire sortir le vote et les collectes de fonds. L'argent flou prend une ampleur considérable dans les années 90, comptant pour près du tiers du revenu des partis nationaux au milieu des années 90 et pour 40 % du revenu des partis nationaux pendant le cycle électoral de 1999-2000. L'importance de ces contributions connaît aussi une croissance vertigineuse. En 1997-1998, on compte 390 particuliers ou organisations, y compris des sociétés par actions, des syndicats, des tribus indiennes et des groupes idéologiques, qui ont versé 100 000 \$ ou plus d'argent flou aux comptes des partis politiques nationaux<sup>5</sup>. Dès 1999-2000, plus d'un million de donateurs de 100 000 \$ et plus et cinquante donateurs de un million de dollars ou plus ont versé de l'argent flou<sup>6</sup>. Avec ces dons farouches, l'argent flou vient réduire sensiblement l'efficacité des limites applicables aux dons aux partis, aux fonds provenant des sociétés et des syndicats et à l'utilisation des fonds fournis à titre privé dans les campagnes présidentielles financées au moyen de fonds publics.

Une partie de l'essor extraordinaire de l'argent flou au milieu et à la fin des années 90 est due au fait que les partis découvrent qu'ils



Alors que les coûts des campagnes électorales augmentaient à une vitesse vertigineuse, les plafonds des contributions versées aux candidats étaient en grande partie gelés aux niveaux fixés par le Congrès en 1974. La collision entre la force irrésistible d'augmentation des coûts et l'objet immuable des plafonds des contributions gelés a fait en sorte de rendre la collecte de fonds un énorme fardeau pour presque tous les candidats. Les seules limitations du soutien financier aux candidats qui ont été augmentées au cours des trois dernières décennies sont les plafonds des dépenses coordonnées des partis et le financement public destiné aux candidats à la présidence, et même ces plafonds ont seulement été ajustés pour l'inflation. Avec des dépenses liées aux campagnes

en général<sup>1</sup>. fait grimper les coûts électoraux sensiblement plus vite que les prix des nouvelles et coûteuses technologies des campagnes électorales ont des dépenses consacrées aux grands médias et le rôle sans cesse croissant générales au Congrès ont augmenté de 667 %. La hausse marquée des consommations a augmenté de 176 %, les dépenses aux élections général. Pour une période au cours de laquelle l'indice des prix à la Cette croissance dans les dépenses ne correspond pas à l'inflation en la Chambre des représentants qui ont coûté plus de un million de dollars au cours de la même période. En 1998, il y a eu 104 campagnes à moyen d'une course au Sénat est passé de 596 000 \$ à 3,8 millions de est passé de 73 000 \$ en 1976 à plus de 500 000 \$ en 1998; le coût dépenses. Le coût moyen d'une course à la Chambre des représentants l'inflation et, en raison de l'arrêt *Buckley*, l'absence de plafonds de plafonds des contributions qui n'ont pas été indexés en fonction de ment par une hausse marquée des coûts des campagnes électorales, des a surgi un régime sur le financement électoral qui se distinguait notam- la majorité de ses autres dispositions<sup>2</sup>. Au cours des décennies suivantes bon nombre des restrictions sur les dépenses de la FECa, mais confirme *Buckley c. Valeo*, jugée en 1976, la Cour suprême des États-Unis invalide à la présidence l'option d'obtenir du financement public<sup>3</sup>. Dans l'affaire électoral, limite les contributions et les dépenses et offre aux candidats

## Déséquilibre dépenses-contributions causé par la FECa

Les tribunaux. d'être adoptée et, enfin, il évalue les perspectives de cette loi devant en étudiant les dispositions pertinentes de la loi fédérale qui vient l'importance de l'argent flou et de la publicité idéologique. Il poursuit fédérales aux États-Unis depuis 1974. Puis, il explique l'évolution et Watergate qui régissait le financement des campagnes électorales un résumé de la *Federal Election Campaign Act* (FECa), la loi de l'ère du cain, ainsi que la loi introduite en réaction. Tout d'abord, il fournit publicité idéologique dans le système de financement électoral améri- Le présent article examine l'émergence de l'argent flou et de la

L'argent flou a vu le jour en raison des complications du fédéralisme politique. La FECa réglemente seulement les élections fédérales, mais les élections fédérales et les élections d'État se déroulent en général simultanément et les candidats pour des postes fédéraux et des postes d'État peuvent investir des efforts pour aider leur candidat fédéral et leur candidat d'État simultanément, mais seules les dépenses engagées à l'égard des candidats fédéraux doivent respecter les exigences de la FECa. Bien que certains États adoptent leurs propres lois régissant les campagnes électorales, leurs dispositions sont souvent moins restrictives que celles

sur les élections fédérales, représentée de l'argent flou, qui échappe aux restrictions et exigences de la FECa. L'argent flou a vu le jour en raison des complications du fédéralisme politique. La FECa réglemente seulement les élections fédérales, mais les élections fédérales et les élections d'État se déroulent en général simultanément et les candidats pour des postes fédéraux et des postes d'État peuvent investir des efforts pour aider leur candidat fédéral et leur candidat d'État simultanément, mais seules les dépenses engagées à l'égard des candidats fédéraux doivent respecter les exigences de la FECa. Bien que certains États adoptent leurs propres lois régissant les campagnes électorales, leurs dispositions sont souvent moins restrictives que celles

## Argent flou

ment de l'argent flou.

Le terme « argent flou » s'oppose à « argent net », c'est-à-dire les contributions qui respectent le montant en dollars, les limitations des sources et les exigences de la FECa en matière de divulgation. Les contributions et les dépenses servant à appuyer de façon explicite l'élection ou la défaite d'un candidat fédéral doivent être effectuées avec de l'argent net; en revanche, l'argent dont on peut soutenir qu'il sert à d'autres fins, même s'il peut avoir des incidences prévisibles et délibérées dans l'évolution du financement électoral aux États-Unis, a été l'avène-

Le déséquilibre entre dépenses et contributions a aussi contribué à accroître le rôle de financement des comités électoraux nationaux. Les particuliers et les comités d'action politique peuvent verser des dons plus généreux aux partis qu'aux candidats, bien que la disposition sur les dépenses coordonnées permette aux comités des partis de fournir du soutien additionnel aux candidats. Toutefois, de plus en plus, la caractéristique déterminante de la participation des partis au système de financement électoral, et l'un des faits les plus marquants dans l'évolution du financement électoral aux États-Unis, a été l'avène-

électorales qui ont plus que triplé le taux d'inflation, les augmentations des dépenses coordonnées et du financement public ont été insuffisantes pour répondre aux besoins des candidats.



# Argent flou, publicité idéologique et législation américaine sur le financement électoral

RICHARD BRIFFAULT  
VICE-DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT  
DE L'UNIVERSITÉ COLUMBIA

Le 27 mars 2002, le président George W. Bush a entériné les changements les plus importants et les plus profonds depuis plus d'une génération quant à la réglementation du financement électoral aux États-Unis. Le fruit de près de six années d'après débats, la *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* aborde un vaste éventail de sujets liés au financement électoral, dont les collectes de fonds dans les immeubles fédéraux, les contributions des ressortissants étrangers, la limitation des contributions aux candidats fédéraux, les dons au comité d'investiture du président, la transmission électronique des rapports financiers sur les campagnes électores fédérales et leur publication sur Internet, ainsi que les sanctions imposées pour les infractions à la législation sur le financement des campagnes électores fédérales. Toutefois, le cœur de cette loi réside dans les restrictions qu'elle impose en matière d'argent flou et de « publicité idéologique », deux pratiques de financement électoral qui ont pris de l'essor dans les années 90 et qui minent directement l'efficacité de la législation sur le financement des campagnes électores fédérales. La constitutionnalité de ces restrictions a aussitôt été contestée.





L'administration de la *Loi électorale au Canada*. Un grand nombre de ces recommandations ont trait aux dispositions sur le financement des élections. Les recommandations présentées visent à renforcer la transparence du financement des élections pour favoriser des choix éclairés et gagner la confiance des électeurs, ainsi qu'à promouvoir l'égalité et la participation. Le directeur général des élections recommande de plafonner les dons versés aux partis politiques, aux candidats, aux associations de candidats à l'investiture. Ces dispositions en importance au cours des dernières décennies pour plusieurs raisons : hausse des coûts des campagnes, attentes du public et nécessité que le public ait confiance dans l'intégrité du régime électoral. Depuis 1874, le régime de financement des élections au Canada s'est amélioré et a été réformé peu à peu. Dans le régime moderne, qui a vu le jour en 1963, les dispositions sur le financement se sont élargies et étoffées. Il reste néanmoins quelques mesures à prendre pour garantir la transparence et l'équité complètes dans le régime de financement des élections. ✕

NOTES

1. Manitoba, Bureau du directeur général des élections, *Rapport annuel de 1999*.
2. Le plafond est fixé à 651 355 \$.
3. Possède la qualité d'électeur toute personne qui : (1) a dix-huit ans accomplis; (2) est de citoyenneté canadienne; (3) est domiciliée au Québec depuis six mois ou, dans le cas d'un électeur hors du Québec, depuis douze mois; (4) n'est pas en curatelle; (5) n'est pas privée, en application de la présente loi ou de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), de ses droits électoraux.
4. L'Ontario limite actuellement les contributions annuelles à un parti politique à 7 500 \$. Le plafond annuel, au Manitoba, est de 3 000 \$, que le don soit fait à un candidat, à un parti politique ou à une association locale.

SOURCES

5. Stanbury, William. *L'argent et la politique fédérale canadienne : le financement des candidats et des députés*. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Collection d'études, volume 1.

6. Libman C. Québec 1997, 3 R.C.S.

7. Canada. *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 36<sup>e</sup> élection générale*, 1997.

BLAKE, Donald. « Electoral Democracy in the Provinces », *Choices*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 7, n<sup>o</sup> 2, mars 2001.

Canada. Groupe canadien d'étude des questions parlementaires. *La Réforme des campagnes électorales*, 1990.

Canada. *Moderniser le processus électoral* (rapport du directeur général des élections du Canada), 2001.

Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. 1992, volumes 1 et 2.

Canada. *Compendium de l'administration électorale au Canada*, 2001 (www.elections.ca).

Canada. *Compendium de l'administration électorale au Canada : Étude comparative*, 2001 (www.elections.ca).

Manitoba. *Rapport annuel de 1999* : Y compris la tenue de la 37<sup>e</sup> élection générale provinciale, Rapport du directeur général des élections, 1999.

MASSICOTTE, Louis. *La réglementation du financement des partis politiques au Canada*. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1982.

PALDA, Philip. *Election Finance Regulation in Canada: A Critical Review*. Vancouver, The Fraser Institute, 1991.

SEIDLE, C Leslie. *Reforming Canadian Political Finance Regulations: Conflicting Principles and Processes* (document rédigé pour présentation au XVe congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Berlin, Allemagne, le 25 août 1994).

SMITH, Jennifer et Herman BAKVIS. « Changing Dynamics in Election Campaign Finance: Critical Issues in Canada and the United States », *Policy Matters*, juillet 2000.

STANBURY, William. *L'argent et la politique fédérale canadienne : le financement des candidats et des députés*. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Collection d'études, volume 1.

# Financement public

Les modifications de 1963 à la Loi électorale du Québec prévoyaient un régime de remboursement partiel des dépenses électorales des candidats s'ils obtenaient un certain pourcentage

pendant une certaine période. une dépense électorale) est également interdite sondages (qui peuvent être considérés comme et en Colombie-Britannique, la publication de jour du scrutin et la veille. Au niveau fédéral pendant une certaine période, normalement le diffusion de publicité ou d'émissions électorales Presque partout au Canada, on interdit la examen du régime régissant la radiodiffusion? radiodiffusion ont tous deux recommandé un des élections du Canada et l'arbitre en matière de muniquer avec les électeurs. Le directeur général d'assurer l'équité d'accès aux moyens de com- d'antenne sont apparus comme un moyen vision et de la radio, les contrôles du temps Comme on se sert de plus en plus de la télé- temps d'antenne gratuit dans certains réseaux. et aussi pour leur attribuer au prorata du d'antenne payant réserve aux partis politiques une formule complexe pour répartir le temps L'arbitre en matière de radiodiffusion utilise du temps d'antenne aux partis politiques, qui réglemente la répartition et l'attribution La Loi électorale du Canada est la seule loi des tiers n'ont pas été promulguées.

sitions relatives à la publicité électorale par loi a été adoptée en août 2000, mais les dispo- pendant la campagne électorale. Le projet de détail toutes leurs contributions et dépenses présentent un rapport financier exposant en que les tiers dont les dépenses dépassent 500 \$ campagne. Le projet de loi aurait aussi exigé électorale de tiers à 5 000 \$ pendant une qui auraient limité les dépenses en publicité de loi proposé comprenait des dispositions financement des élections en 2000. Le projet de trouver cet équilibre lors de ses réformes du L'Assemblée législative du Manitoba a tenté et équitable.

ment des élections qui soit transparent, juste des droits et libertés, et un régime de finance-

des suffrages. Des dispositions similaires ont été adoptées ailleurs au Canada et toutes les provinces ont maintenant légitimé à cet égard, saut l'Alberta, la Colombie-Britannique et les trois territoires qui ne remboursent aucune partie des dépenses électorales des candidats. De plus, un remboursement partiel des dépenses élec- torales des partis politiques, qui dépend aussi du pourcentage des suffrages obtenu, a été prévu dans quatre provinces et au niveau fédéral. Pour l'élection générale fédérale de 2000, un total de 7 680 358 \$ a été remboursé aux partis politiques. Partout, sauf au Québec et au Manitoba, on rembourse intégralement le cautionnement des candidats si des exigences en matière de rapports sont respectées.

À l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau- Brunswick et au Québec, les partis politiques ont droit à d'autres fonds publics, qui pren- nent la forme d'allocations annuelles calculées d'après le nombre ou le pourcentage des votes valides recueillis au cours de la dernière

TABLEAU 1.2

## Dispositions sur le financement public

Endroit	Canada	Terre-Neuve-et-Labrador	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Territoire du Yukon	Territoires du Nord-Ouest*	Nunavut*
Candidats	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Partis politiques	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Remboursement des dépenses électorales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Source : Adoption du Compendium de l'administration électorale au Canada : Étude comparative \* Il n'y a pas de parti politique au niveau territorial aux Territoires du Nord-Ouest ni au Nunavut.

## Recommandations du directeur général des élections

Une participation plus large au processus électoral est encouragée par des crédits d'impôt au titre des contributions politiques. Ces crédits existent dans l'ensemble des provinces et terri- toires et au niveau fédéral. Les régimes de crédits varient, mais, à six endroits, on applique le même mode de calcul du crédit maximum (pour les dons de plus de 550 \$, le crédit est de 325 \$ plus 33,33 % de ce qui dépasse le seuil de 550 \$, jusqu'à concurrence de 500 \$). Ces dispo- sitions sur le financement public existent depuis 1963 et visent à favoriser la participation aux élections. Pour de plus amples renseignements sur les diverses pratiques relatives au financement public, voir le tableau 1.2.

Le 27 novembre 2001, le directeur général des élections du Canada a présenté au président de la Chambre des communes le rapport con- tenant ses recommandations en vue d'améliorer

montants sont compris dans les plafonds des dépenses électorales généraux selon la Loi. Les modifications prévoyaient également un plafond annuel des dépenses en publicité électorale en dehors des périodes électorales (50 000 \$). La publicité faite par des particuliers et des organisations autres que des candidats ou des partis politiques est également réglementée au niveau fédéral de même qu'au Québec et en Colombie-Britannique. Cette publicité par des tiers a fait l'objet d'un débat public intense et de plusieurs consultations judiciaires. En principe, la réglementation de la publicité par des tiers est considérée comme nécessaire pour que tous les participants à la campagne électorale soient sur un pied d'équité. Certains estiment qu'il est injuste que, tandis que les candidats et les partis politiques doivent respecter des plafonds dans leurs dépenses,

d'autres peuvent mener une campagne active pour favoriser ou contrecarrer un candidat, un parti ou une cause, sans être tenus à aucune règle sur les dépenses. D'autres sont d'avis que la réglementation des tiers est tout à fait incompatible avec les garanties de la Charte protégeant la liberté d'expression.



## La notion de limitation de la publicité par des tiers est apparue en 1974, dans la Loi sur les dépenses d'élection, qui interdisait toute publicité par des tiers.

des dépenses pour la publicité des tiers. Les dépenses publiques, par une personne ou citaines, visant à favoriser un groupe, visant à favoriser ou à contrecarrer un parti politique enregistré, un candidat ou une cause à laquelle un parti ou un candidat est associé étaient limitées à 3 000 \$ dans une circonscription électorale et à 150 000 \$ au niveau national, sous réserve de rajustements. La nouvelle Loi électorale du Canada prévoit également la divulgation obligatoire des dépenses et des contributions provenant des tiers. En juin 2001, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a annulé les plafonds des dépenses imposés aux tiers, tout en laissant intactes les exigences de divulgation (Harper c. Procureur général du Canada). Cette décision est portée en appel. La Cour d'appel a entendu l'affaire le 9 mai 2002.

De la même façon, la Colombie-Britannique a adopté des dispositions sur la publicité électorale par des tiers en 1995 (5 000 \$ au cours d'une campagne électorale), mais, en 2000, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a proclamé qu'elles n'étaient pas valides (*Pacific Press c. Colombie-Britannique (PG)*) parce que contraire à la Charte. Au Québec, des dispositions de la Loi référendaire touchant la publicité par des tiers ont été contestées devant la Cour suprême du Canada en 1997 (*Libman c. Québec*). L'appelant contestait l'interdiction totale de la publicité par des tiers introduite dans la Loi électorale de 1989 et applicable à un référendum. Bien qu'elle se soit prononcée contre les dispositions référendaires, la Cour suprême du Canada a admis que la limitation des dépenses de publicité des tiers assurerait pour les élections un contexte plus juste et équitable. Cette limitation sert, selon elle, un « objectif fort louable, qui vise à assurer le caractère juste et équitable » du processus électoral. La Loi électorale a été modifiée en 1998 de façon à imposer un plafond de 300 \$ aux dépenses en publicité des tiers. À la lumière de ces décisions judiciaires, les législateurs doivent maintenant rechercher un juste équilibre entre la liberté d'expression, garantie par l'article 2 de la Charte canadienne





Pour ce qui est du contrôle de la source des contributions, c'est Terre-Neuve-et-Labrador qui impose le moins de restrictions, ne limitant que le montant des contributions anonymes que l'on peut accepter. Les provinces les plus restrictives sont le Québec et le Manitoba, qui autorisent seulement les électeurs (Québec<sup>3</sup> ou les particuliers (Manitoba) à verser des contributions aux candidats et aux partis politiques. Le Québec impose ces restrictions depuis 1977, tandis que le Manitoba a adopté ces dispositions en août 2000 au moment de modifier la Loi sur le financement des campagnes électorales.

Cinq provinces limitent le montant qu'un particulier ou une organisation peuvent verser à un parti politique, à un candidat ou à une association locale par année ou par élection (Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba et Alberta). L'Ontario a été la première province à légiférer en la matière, en 1975<sup>4</sup>. Là encore, la province qui a légiféré le plus récemment à cet égard est le Manitoba.

Avant les modifications d'août 2000 à la Loi sur le financement des campagnes électorales, le Manitoba ne limitait pas le montant des contributions. D'après l'Étude sur l'élection canadienne 2000, près de deux tiers des répondants sont d'accord pour limiter le montant des contributions.

## Divuligation

Pour garantir la transparence et le respect des dispositions sur le financement des élections, on exige partout des candidats et des partis politiques qu'ils présentent des rapports sur leurs contributions et leurs dépenses au directeur général des élections (ou à la Commission du financement des élections, au Nouveau-Brunswick) dans des délais prescrits. La divulgation fait partie des dispositions sur le financement des élections depuis 1874. À cette époque, on estimait que le fait de divulguer comment les fonds étaient utilisés suffirait à prévenir toute corruption et à

exiger la divulgation de données financières par les associations locales de ces partis. Il n'y a pas non plus de dispositions sur la divulgation des contributions versées aux députés fédéraux ou provinciaux entre les élections. Ces omissions dans les exigences de divulgation ont été décrites comme le « trou noir » du financement des élections. Selon l'Étude sur l'élection canadienne 2000, plus de 94 % des répondants interrogés sont d'accord pour la pleine divulgation des données sur le financement

de la publicité pendant une campagne, et ces élections limitent le montant que les partis politiques et les candidats peuvent consacrer à la publicité pendant une campagne, et ces

**TABLEAU 1.1**

**Dispositions sur le financement des élections**

Endroit	Plafonds des dépenses électorales	Plafonds des contributions par année ou par élection	Réglementation de la publicité par les tiers par élection	Période d'interdiction de publication	Restrictions sur les sondages d'opinion
Canada	x	x	x	x	x
Terre-Neuve-et-Labrador	x	x			
Île-du-Prince-Édouard	x				
Nouvelle-Écosse	x				
Nouveau-Brunswick	x	x	x		
Québec	x	x	x		
Ontario	x	x	x		
Manitoba	x	x	x		
Saskatchewan		x			
Alberta			x		
Colombie-Britannique	x	x	x	x	x
Territoire du Yukon					
Territoires du Nord-Ouest	x	x	x		
Nunavut <sup>5</sup>	x	x	x		

Sources : Adoption du Compendium de l'administration électorale au Canada : étude comparative  
\* Il n'y a pas de parti politique au niveau territorial aux Territoires du Nord-Ouest ni au Nunavut.

Les tendances récentes dans le financement des élections au Canada peuvent être analysées en étudiant les lois et modifications adoptées. Nous par exemple que le Territoire du Yukon a adopté en 1999 une réglementation sur le financement des élections. Au niveau fédéral, une nouvelle *Loi électorale du Canada* a été adoptée en mai 2000, tandis que d'importantes modifications ont été apportées à la *Loi sur le financement des campagnes électorales* du Manitoba en août 2000. Toutes les réformes visaient à assurer une transparence et une équité plus grandes et à promouvoir la participation au régime de financement des élections respectif. Les pages qui suivent feront ressortir les similitudes et les différences entre les régimes de financement des élections dans l'ensemble du Canada.

## Enregistrement

L'enregistrement des partis politiques est un principe d'administration électorale généralisé au Canada, sauf dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, où il n'existe pas de partis politiques. Il s'agit pourtant d'un phénomène relativement récent au Canada. Au niveau fédéral, les partis n'ont été reconnus dans la loi qu'en 1970, tandis qu'au niveau provincial, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve n'exigent l'enregistrement des partis que depuis les années 80.

Plus récemment, plusieurs provinces ont élargi la portée des exigences en matière d'enregistrement pour englober les associations locales et, au niveau fédéral de même qu'au Québec et en Colombie-Britannique, les tiers (particuliers ou organisations autres que des candidats ou des partis politiques). En août 2000, l'Assemblée législative du Manitoba a étudié des dispositions sur l'enregistrement des tiers lorsqu'elle a modifié sa *Loi sur le financement des campagnes électorales*, mais ces dispositions du projet de loi n'ont pas été promulguées.

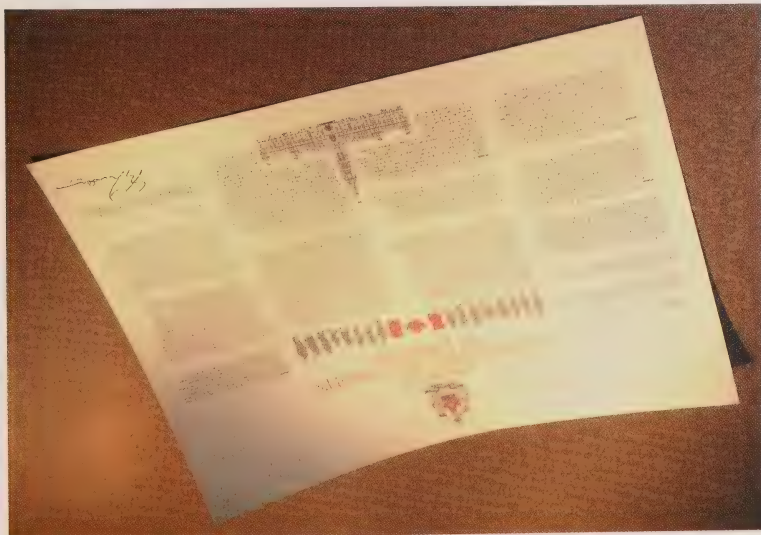
## Dépenses électorales

La définition de dépense électorale varie d'une administration électorale à l'autre. Cependant,

elle inclut généralement toutes les dépenses engagées pour promouvoir l'élection d'un candidat ou d'un parti politique ou pour s'y opposer. Au Canada, plusieurs administrations électorales ont des dispositions qui couvrent les dépenses tant directes qu'indirectes. Par contre, le palier fédéral, le Territoire du Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ne couvrent que les dépenses directes. En général, les dépenses personnelles des candidats ne sont pas des dépenses électorales. Dans la plupart des administrations, les dépenses sont limitées en fonction du nombre d'électeurs dans la circonscription où le candidat se présente ou dans l'ensemble des circonscriptions où le parti politique présente des candidats. Seule la Saskatchewan impose un plafond fixe aux dépenses électorales des partis politiques en période d'élection générale?

## Contributions

Tous les gouvernements au Canada imposent des règlements sur la sollicitation et l'acceptation de contributions par les partis politiques et les candidats. Presque partout, on limite les sources des contributions aux campagnes et parfois même le montant des contributions.





## Bref historique

Le premier régime de financement des élections au Canada remonte à 1874, année d'adoption de l'*Acte des élections fédérales* (AEF). L'AEF a été l'aboutissement du « Scandale du Pacifique », un dossier largement publicisé mettant en cause le premier ministre sir John A. Macdonald et les promoteurs du Canadien Pacifique, qui versaient de généreuses contributions électorales au Parti conservateur fédéral en échange des faveurs du gouvernement. L'AEF introduisait des dispositions relatives à la divulgation des dépenses électorales et à la nomination obligatoire d'un agent officiel pour chacun des candidats.

Après ces premières étapes modestes qui s'inspiraient largement de la loi britannique de 1854 intitulée *Corrupt Practices Act*, les régimes de financement des élections ont progressé lentement, faisant habituellement l'objet de réformes après un scandale ou une crise. D'autres modifications se sont faites graduellement, mais aucun changement d'importance n'a été apporté aux dispositions fédérales sur le financement des élections entre 1920 et 1974.

Le premier régime moderne de financement des élections au Canada a été adopté au Québec en 1963. Cette année-là, la *Loi électorale* du Québec a été modifiée de façon à limiter les dépenses des partis politiques et des candidats, à obliger les candidats à avoir un agent officiel et à prévoir le remboursement partiel des dépenses électorales des candidats. Toutes ces dispositions ont été en grande partie empruntées à la loi britannique en vigueur à l'époque. La Nouvelle-Écosse a emboîté le pas en adoptant une loi semblable en 1969, la Saskatchewan en 1974, suivie de l'Ontario (1975), de l'Alberta (1977), du Nouveau-Brunswick (1978), de la Colombie-Britannique (1979), du Manitoba (1980), des Territoires du Nord-Ouest (1986), de l'Île-du-Prince-Édouard (1988), de Terre-Neuve (1993) et du Territoire du Yukon. (Les dispositions sur la divulgation des dépenses étaient en vigueur pour les élections de 1978 au Yukon, mais les montants déclarés étaient si peu élevés

que les dispositions ont été révoquées. C'est en 1999 que les premières dispositions durables sur le financement des élections y ont été adoptées.) Le Nunavut a repris pour sa première élection, en 1999, l'*Election Act* des Territoires du Nord-Ouest.

En partie en réaction à la loi québécoise et aussi à cause de l'augmentation des coûts des campagnes électorales, les instances fédérales ont mis sur pied deux comités entre 1963 et 1970 afin d'étudier le financement des élections au niveau fédéral. Le Comité Barbeau (qui a remis son rapport en 1966) et le Comité Chappell (qui a déposé le sien en 1972) ont formulé de nombreuses recommandations sur la réglementation des dépenses électorales. En 1974, 100 ans après la première loi sur le financement électoral, le Parlement faisait adopter la *Loi sur le financement des élections* (LFE), marquant le début du régime moderne de financement électoral au niveau fédéral au Canada. Certes, il y a eu d'autres modifications depuis 1974, mais les dispositions de cette loi sur le financement des élections constituent toujours aujourd'hui le fondement du régime fédéral.

Le contexte contemporain de la réforme de la réglementation sur le financement des élections découle de deux événements. Il y a eu tout d'abord l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en 1982. La Charte consacre les libertés fondamentales (les libertés d'expression et d'association sont garanties par l'article 2) et les libertés démocratiques (article 3), qui comprennent le droit de voter et de se porter candidat. Depuis 1982, il y a eu une augmentation importante des litiges concernant les questions d'élection et de financement électoral.

Deuxièmement, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a déposé en 1992 un rapport en quatre volumes assorti de plus de 500 recommandations et a publié 23 volumes de comptes rendus de recherche, dont cinq sur le financement des

## Contexte contemporain

élections. Parmi les thèmes centraux de la Commission royale, on retrouve la transparence, l'équité et la participation. La Commission royale a également reconnu que la confiance du public à l'égard du processus électoral était essentielle et elle a cherché à mieux garantir l'intégrité de ce processus en réformant le financement des élections, tant au niveau fédéral que provincial, se sont inspirés des recommandations de la Commission royale. Par exemple, le directeur général des élections du Manitoba a cité la Commission royale dans ses recommandations au Parlement. Pour de plus amples renseignements sur les recommandations que le directeur général des élections a soumises récemment au Parlement (2001), voir la page 7 et la rubrique « Activités électorales en bref ».



Coincidence de 1873 : Archives nationales du Canada. Bibliothèque, nuptial C78024

À l'élection de 1874 qui a suivi le « scandale du Pacifique », le Parti libéral conservateur de sir John A. Macdonald a été supplanté par le Parti libéral d'Alexander Mackenzie. Celui-ci s'est efforcé de voter l'Acte des élections fédérales, qui réglait certains aspects du financement électoral.



TIM MOWREY

AGENT DES POLITIQUES ET DE LA  
RECHERCHE, ÉLECTIONS CANADA  
ET

ALAIN PELLETIER

RÉDACTEUR, PERSPECTIVES ÉLECTORALES,  
ET DIRECTEUR ADJOINT,  
POLITIQUES ET RECHERCHE

ÉLECTIONS CANADA

## Introduction

La transparence, l'équité et la participation sont fondamentales dans le processus électoral moderne. L'histoire du financement des élections au Canada et les dernières séries de réformes font ressortir des tendances qui transcendent les frontières fédérales, provinciales et territoriales, des tendances vers des lois et des politiques en matière électorale qui assurent plus de transparence, garantissent l'équité et favorisent la participation. La poursuite de ces objectifs transparaît de façon évidente dans les éléments fondamentaux de la plupart des régimes de financement des élections au Canada : inscription des électeurs, limitation des dépenses électorales et des sources des contributions, divulgation des transactions financières, réglementation de la publicité, de la radiodiffusion et de la publication des sondages d'opinion, financement public du processus électoral.

AU CANADA

Le financement  
des élections

RÉFORME DU FINANCEMENT ÉLECTORAL



# Réforme du financement des élections

La transparence est l'un des piliers de la démocratie représentative. Elle est garante du lien de confiance entre le peuple et ses représentants. Cette confiance sera d'autant plus grande si l'on alimente et respecte le droit du public de savoir ce qui touche au financement des élections. Les Canadiens ont le droit de savoir qui influence ou tente d'influencer le processus électoral, et par quels moyens. Bien que la *Loi électorale du Canada* contienne plusieurs dispositions à cet effet, le système fédéral du financement électoral comporte encore des faiblesses en ce qui concerne la divulgation des contributions faites aux candidats à l'investiture ou à la direction d'un parti, ainsi que les activités financières des associations de circonscription des partis.



Jean-Pierre Kingsley  
Directeur général des élections du Canada

En novembre 2001, à la lumière du déroulement de la 37<sup>e</sup> élection générale, j'ai présenté au Parlement mon rapport *Moderniser le processus électoral*, qui contient des recommandations visant à refléter les besoins d'une population de plus en plus mobile, informée et diversifiée, et de rester au diapason des réalités changeantes et nouvelles qui animent la société canadienne. Plus précisément, un grand nombre de mes recommandations sont destinées à respecter le droit de connaître les détails du financement des élections et à garantir une concurrence équitable pour les candidats et les partis politiques. Certaines mesures amélioreraient l'accessibilité et l'efficacité du processus électoral ainsi que la gestion administrative liée à la conduite des scrutins.

Mes recommandations s'appuient sur l'œuvre de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1992), les leçons apprises au cours des élections générales de 1993, 1997 et 2000 et une récente et vaste opération de consultation auprès des électeurs, des candidats, du Comité consultatif sur les partis politiques, des directeurs du scrutin et du milieu universitaire. Le rapport reflète par ailleurs les onze années que j'ai passées à la barre d'Elections Canada et est empreint de ma conception longuement réfléchie des mesures qui s'imposent pour respecter l'esprit égalitaire qui inspire la *Loi électorale du Canada*. Le présent numéro contient plus de renseignements sur mes recommandations, qui peuvent également être consultées sur le site Web d'Elections Canada ([www.elections.ca](http://www.elections.ca)).

Partout au monde, les législateurs ont donné suite aux préoccupations en matière de financement des élections de différentes façons, selon les valeurs et la culture de chaque pays. Le cinquième numéro de *Perspectives électorales* examine la réglementation du financement des élections au Canada, en Grande-Bretagne et aux États-Unis et souligne les différentes mesures prises pour régler les questions de l'argent investi dans les campagnes électorales et de la confiance du public dans le processus électoral. En mars, le président George W. Bush a entériné de profonds changements à la réglementation du financement électoral aux États-Unis. La Grande-Bretagne, quant à elle, a adopté la *Political Parties, Elections and Referendums Act* en février l'an passé pour réglementer le financement électoral des partis politiques. Au Canada, les bases du régime actuel pour les candidats et les partis politiques ont été jetées en 1974. J'espère que ces articles favoriseront la discussion. Je vous invite à nous faire part de vos observations et de vos suggestions pour les numéros à venir. ✕

Jean-Pierre Kingsley

# Table des matières

VOL. 4 • N° 1 • MAI 2002

Perspectives électorales est une publication préparée par Élections Canada. Elle est publiée en anglais et en français tous les six mois. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les parlementaires, le personnel d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Élections Canada. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Rédaction, *Perspectives électorales*, Elections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6.

## RÉDACTEURS

WAYNE BROWN

ALAIN PELLETIER

## COMITÉ DE RÉDACTION

WAYNE BROWN

MARC CHÉNIER

ANDRÉ CYR

FRANÇOISE DEMIENKO

ERIK LAROT

KAREN LEVESQUE

ANDRÉ PATRY

ALAIN PELLETIER

LOUISE PINEAU

HERSCHELL SAX

## CONCEPTION GRAPHIQUE

ACCURATE

## PERSONNEL DE PRODUCTION

INDRA ANCANS

JEAN-GUY BERGERON

PIERRE CREMER

TERESINHA DA SILVA

JEAN DESLAURIERS

GINETTE GRONDIN

MARIE-JOSÉE GUERTIN

DEBORAH KERR

CÉCILE LAMIRANDE

PIERRE LEMIEUX

LYNE MATHIEU

PAUL MORISSET

SUZANNE PAQUET-BERGERON

GENEVIÈVE RIVARD

POUR PLUS DE RENSEIGNEMENTS, VÉCULEZ COMMUNIQUER AVEC ÉLECTIONS CANADA :

TELEPHONE :

1 800 463-6868

SIITE WEB :

www.elections.ca

© ÉLECTIONS CANADA 2002

ISSN 1488-3538

EC 91824

IMPRIMÉ AU CANADA



## 1 Message du directeur général des élections

### 2 Réforme du financement électoral

### 2 Le financement des élections au Canada

Tim Murray et Alain Pelletier

De nombreuses réformes ont été mises en œuvre à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale, mais il y a encore lieu d'améliorer la

responsabilisation et la transparence

### 9 Argent flou, publicité idéologique et législation américaine sur le financement électoral

Richard Briffault

À la suite de l'explosion des dépenses électorales, le Congrès adopte une nouvelle loi visant les dons non réglementés et la définition des dépenses électorales

### 15 La loi britannique sur les partis politiques, les élections et les référendums

Guy Lachapelle et Céline Roehrig

Après un long passé d'élections peu réglementées, la nouvelle loi britannique impose des restrictions pour certains dons monétaires

et des plafonds de dépenses

### 22 Révision des limites des circonscriptions électorales fédérales

Herschell Sax

C'est reparti. Les préparatifs aux changements qui découleront du recensement de 2001 ont été entamés

### 26 Le choix d'un système électoral

Marc Chénier

Les dernières nouvelles sur la remise en question du système majoritaire uninominal du Canada

### 30 Thérèse Casgrain : suffragette, première femme à diriger un parti et sénatrice

Wayne Brown

Elle a milité pour que les Québécoises obtiennent le droit de vote et a été la première femme élue à la tête d'un parti politique au Canada

### 35 Activités électorales en bref

### 42 Faits électoraux

Wayne Brown et Alain Lalonde

Coup d'œil sur les plafonds des dépenses et les dépenses réelles des partis, des candidats et des tiers aux élections fédérales 1997 et 2000

## LA COUVERTURE

Eleanor Milne, Chris Fairbrother et Marcel Joannisse

*Le Vote* (1979-1980)

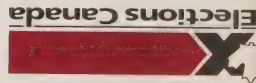
Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm, Chambre des communes, Ottawa

*Le Vote* est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre hiéroglyphes qui forment la base de cette sculpture entourent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Can-da ».



# Perspectives ÉLECTORALES

VOL. 4 • N° 1 • MAI 2002



[www.elections.ca](http://www.elections.ca)

UN MAGAZINE PUBLIÉ PAR ÉLECTIONS CANADA AFIN DE PROMOUVOIR L'EXCELLENCE ET LE LEADERSHIP EN MATIÈRE ÉLECTORALE

**Réforme du  
financement  
des élections :  
Canada, Grande-  
Bretagne et  
États-Unis**

**La prochaine révision des  
limites des circonscriptions  
fédérales**

**Portrait de Thérèse  
Casgrain : suffragette  
et première femme à  
diriger un parti**



















3 1761 11552992 7